

LE FINANCEMENT GÉNÉRAL DES COMMUNES : ANALYSE ET COMPARAISON
INTERRÉGIONALE

LE CAHIER DES FINANCES LOCALES

ÉDITION ET DIFFUSION

Service public de Wallonie (SPW)
Avenue Gouverneur Bovesse, 100
B – 5100 Namur
Tél. : +32 (0) 81 32 72 11

Numéro de dépôt légal : D/2018/11802/37

ÉDITRICE RESPONSABLE

Françoise LANNOY, Directrice générale

AUTEUR

Pauline MASCIA, Première attachée
Service public de Wallonie pouvoirs locaux action sociale - Département de la Gestion et des Finances des Pouvoirs Locaux - Direction des Ressources financières

RELECTURE

Direction des Ressources financières

Les membres du comité de relecture ne sont responsables ni personnellement ni fonctionnellement de l'ensemble des développements et conclusions de la présente publication.

CONCEPTION GRAPHIQUE ET

MISE EN PAGE

Mélissa BOLAND, graduée
Service public de Wallonie pouvoirs locaux action sociale – Direction fonctionnelle et d'appui - Cellule communication

IMPRIMERIE

Service public de Wallonie budget trésorerie comités d'acquisition tic logistique - Direction de l'édition

Juin 2018

La collection

CAHIER DES FINANCES LOCALES

est une publication du
DÉPARTEMENT DE LA GESTION ET DES FINANCES
DES POUVOIRS LOCAUX (SPW pouvoirs locaux action sociale)

Service public de Wallonie (SPW)
Pouvoirs locaux action sociale
Département de la Gestion et des Finances des Pouvoirs locaux
Avenue Gouverneur Bovesse, 100
B – 5100 Namur

CAHIER DES FINANCES LOCALES :
LE FINANCEMENT GÉNÉRAL DES COMMUNES : ANALYSE ET COMPARAISON
INTERRÉGIONALE

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	6
1. 3 RÉGIONS, 1 COMMUNAUTÉ ET 589 COMMUNES À FINANCER	7
1.1. RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, 2017, L'ANNÉE DE LA RÉFORME	7
1.2. COMMUNAUTÉ FLAMANDE	8
1.3. RÉGION WALLONNE, 10 ANS APRÈS LE REFINANCEMENT	12
1.4. COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE, LE MÉCANISME PARTICULIER	13
2. POINTS MAJEURS DE COMPARAISON	14
2.1. LA FIXATION DE L'ENVELOPPE AU BUDGET DU POUVOIR SUBSIDIANT	14
2.1.1. AU RYTHME DE L'INFLATION...PLUS 1 % : L'ENVELOPPE WALLONNE	14
2.1.2. LE FINANCEMENT GÉNÉRAL DES COMMUNES GERMANOPHONES : DE 2005 À NOS JOURS	15
2.1.3. L'INFLATION, LE REVENU NATIONAL BRUT OU LE CHOIX D'UN TAUX D'INDEXATION FIXE PAR LA FLANDRE	16
2.1.4. LE TRIENNAT BRUXELLOIS	17
2.2. LA RÉPARTITION DE L'ENVELOPPE FONDS DES COMMUNES	20
2.2.1. EN RÉGION WALLONNE	20
2.2.2. EN COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE	23
2.2.3. EN RÉGION FLAMANDE	24
2.2.4. EN RÉGION BRUXELLOISE	27
2.2.5. COMPARAISON DES DIFFÉRENTS MÉCANISMES DE RÉPARTITION DU FONDS DES COMMUNES	30
2.3. LES MODALITÉS DE VERSEMENT DE LA DOTATION AUX COMMUNES	31
2.3.1. DE LA RÉGION WALLONNE AUX 253 COMMUNES WALLONNES DE LANGUE FRANÇAISE	31
2.3.2. DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE AUX 9 COMMUNES WALLONNES DE LANGUE ALLEMANDE	32
2.3.3. DE LA RÉGION FLAMANDE AUX 308 COMMUNES FLAMANDES	32
2.3.4. DE LA RÉGION BRUXELLES-CAPITALE AUX 19 COMMUNES BRUXELLOISES	32
2.4. QUELQUES GARDE-FOUS : QUOTES-PARTS MINIMUM GARANTIES ET PLAFONDS DE DOTATIONS	35

2.4.1. EN RÉGION WALLONNE : UNE DOTATION GARANTIE A PRIORI MAIS DÉGRESSIVE ET UNE DOTATION COMPLÉMENTAIRE	35
2.4.2. POUR LES NEUF COMMUNES DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE : UNE GARANTIE AU GLOBAL POUR LES COMMUNES ET LES CPAS	36
2.4.3. EN FLANDRE : 2 GARANTIES POST RÉFORMES ET UN PLAFOND ORIENTÉ FISCALITÉ COMMUNALE	36
2.4.4. RÉGION BRUXELLOISE : DES GARANTIES, DES PLAFONDS ET DES PRINCIPES DE PHASING-OUT ET PHASING-IN	37
3. CONCLUSIONS GÉNÉRALES	38
4. SOURCES	39
ANNEXES	40

INTRODUCTION

En date du 20 juillet 2017, le Parlement bruxellois votait la réforme du financement général des communes et CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale. Le mécanisme n'avait pas été revu pour ainsi dire depuis l'ordonnance du 21 décembre 1998 instaurant les critères de financement et de répartition de cette enveloppe.

Quels sont les grands changements induits par cette réforme pour les communes bruxelloises ?

Qu'en est-il du financement général des autres communes de Belgique ?

Ce cahier abordera le mécanisme de financement général des communes dans les trois régions de notre pays, soit, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande mais également le cas particulier des communes de langue allemande qui bénéficient d'un mécanisme propre à la Communauté germanophone¹.

Chaque financement vous sera présenté, dans un premier temps, dans les grandes lignes puis, de façon plus détaillée sur quatre grands axes : les modalités de fixation de l'enveloppe « Fonds des communes », les critères de répartition entre bénéficiaires, les modalités de liquidation et enfin, les garanties de montants minima ainsi que les montants plafonds utiles à une répartition cohérente et non discriminante entre communes.

Ce cahier clôture une série ayant pour thème le financement général des communes. Le premier numéro présentait le Fonds wallon des communes qui constitue l'outil principal en termes de moyens affectés par la Région vers les communes. Le second cahier portait quant à lui sur l'évaluation du fonds des communes au vu des objectifs fixés au moment de sa réforme ainsi que sur l'évolution enregistrée et attendue du financement général des pouvoirs locaux wallons entre 2008 et 2045. Cette dernière publication abordera enfin la comparaison des modes de financement général mis en place dans les différentes Régions et Communauté de Belgique.

1 La Communauté germanophone gère la répartition du fonds des communes pour les communes germanophones.

1. 3 RÉGIONS, 1 COMMUNAUTÉ ET 589 COMMUNES À FINANCER

Depuis 1860, et la suppression des octrois d'entrées des villes, les communes belges sont alimentées par une dotation générale libre de toute affectation et concourant à leur fonctionnement général, le Fonds des communes, budgété et réparti au niveau national jusqu'en 1989 et la complète régionalisation de cet outil en suite des réformes institutionnelles de l'Etat.

Comment cet outil de financement a-t-il évolué dans les entités fédérées depuis lors ?

1.1. RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE, 2017, L'ANNÉE DE LA RÉFORME

En 1989, la Loi spéciale du 12 janvier crée définitivement la Région de Bruxelles-Capitale, sur le territoire des 19 communes. Elle met en place ses organes législatif et exécutif. Par ailleurs, elle lui transfère l'exercice des compétences de l'Agglomération.

La Région de Bruxelles-Capitale compte 19 communes². Celles-ci perçoivent une dotation générale de financement fixée et régie par ordonnance puis répartie, chaque année, via arrêté du Gouvernement bruxellois³.

Le 10 mars 1994 est votée la première ordonnance fixant les règles de répartition de la «Dotation générale aux communes» de la Région de Bruxelles Capitale⁴.

Le présent cahier ne s'étendra pas sur la description de ce premier mécanisme de répartition, l'objectif étant ici d'opérer une comparaison entre les mécanismes actuels de financement général des communes belges, sur la base de la dernière réforme bruxelloise.

La dotation générale aux communes bruxelloises a ensuite fait l'objet d'une première révision quelques années plus tard, l'ordonnance du 10 mars 1994 étant remplacée par l'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998⁵.

Cette même ordonnance vient de faire l'objet d'une réforme en profondeur en date du 27 juillet 2017⁶.

Cette réforme modifie l'intégralité de la dotation générale aux communes (enveloppe, indexation, répartition, versement) mais également celle destinée au financement général des CPAS.

En effet, la nouvelle ordonnance conjointe de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune revoit l'enveloppe destinée aux CPAS en majorant l'enveloppe historique d'un solde à répartir ainsi que les modalités de répartition entre CPAS pour les calquer sur celles de la dotation générale aux communes.

² Les 19 communes de la Région de Bruxelles-Capitale sont : Anderlecht, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe, Bruxelles, Etterbeek, Evere, Forest, Ganshoren, Ixelles, Jette, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Gilles, Saint-Josse-Ten Noode, Schaerbeek, Uccle, Watermael-Boitsfort, Woluwé Saint-Lambert et Woluwé Saint-Pierre.

³ Arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 avril 1991 modifiant l'arrêté royal du 10 novembre 1982 fixant les règles de répartition de la part du Fonds des communes revenant aux communes de la Région bruxelloise (M.B. du 23/05/1991, p.11214).

⁴ Ordonnance du 10 mars 1994 fixant les règles de répartition de la «Dotation générale aux communes» de la Région de Bruxelles-Capitale (M.B. du 12/04/1994, p.9660).

⁵ Ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998 (M.B. du 23/03/1999, p.9327).

⁶ Ordonnance conjointe à la Région Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 (M.B. du 14/09/2017, p.84092).

Concernant la nouvelle enveloppe destinée aux communes, celle-ci ne se limite plus à la dotation générale « de base » mais inclut désormais les trois dotations suivantes précédemment octroyées via des enveloppes distinctes :

- la dotation « effets négatifs »⁷,
- la dotation « compensations EDRLR »⁸,
- la dotation visant à l'amélioration de la situation budgétaire des communes⁹.

Les critères de répartition de la dotation générale ont également été repensés afin de tenir compte de l'évolution démographique, de la précarisation de la population bruxelloise, du potentiel fiscal à disposition de chaque commune et de viser plus de solidarité dans l'attribution des moyens. Certains critères de 1998 ont été supprimés, d'autres affinés ou corrigés et de nouveaux critères ont fait leur apparition. Ce point sera abordé de façon détaillée dans la partie 2.2.4. de cette publication.

Enfin, la dernière modification de taille apportée à la dotation générale aux communes bruxelloises passe par l'introduction du caractère triennal du financement. En effet, le montant de la dotation telle que revue sera désormais fixé pour une période de trois ans avec une indexation de 2% par rapport à la dernière dotation annuelle reçue. L'objectif étant d'apporter un maximum de prévisibilité et de stabilité aux communes quant aux montants à percevoir de la Région au titre de dotation générale de fonctionnement.

1.2. COMMUNAUTÉ FLAMANDE

Ce cahier se penche sur les modalités de fixation et de répartition du Fonds flamand à dater de sa version de 2002 entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2003 soit depuis la fusion du premier fonds des communes flamand¹⁰ avec le Fonds d'impulsion sociale et le Fonds d'investissement. Sa version initiale de 1990, soit en suite directe de la régionalisation du financement général des communes, ne sera abordée que sous la forme de brèves références.

Le financement général de fonctionnement des communes de la Région flamande est fixé par le décret du 5 juillet 2002¹¹ lui-même modifié par divers décrets.

7 La dotation « effets négatifs » est une dotation spécifique aux communes, destinée à compenser les effets négatifs de la répartition de la dotation générale aux communes, introduite par l'ordonnance de 1998 par rapport au mécanisme précédent. Elle vise donc à compenser : une quote-part de dotation générale qui serait inférieure à la quote-part perçue avant 1998, une quote-part de dotation générale insuffisante du potentiel fiscal de la commune (I.P.P. et Pr.I.), un rendement de recettes générales et fiscales (dotation générale + additionnels I.P.P. + additionnels Pr.I.) inférieur à 80% de la moyenne régionale.

8 La dotation « compensation EDRLR » est une dotation destinée à compenser la perte de certaines communes dans leur quote-part de dotation générale en suite des modifications à la définition de l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation (E.D.R.L.R.) apportées dans le plan régional de développement durable (P.R.D.D.). L'E.D.R.L.R. reprend les quartiers anciens pour lesquels une dynamique de rénovation est nécessaire et défini par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre du Plan Régional de Développement. Ce critère valait pour 20% dans la répartition de la dotation dans le modèle 1998, les modifications y apportées en 2002 et 2010 ont eu des répercussions sur la quote-part de dotation générale de certaines communes.

9 La dotation amélioration de la situation budgétaire est destinée aux communes ayant conclu un contrat avec le Gouvernement quant aux mesures à prendre afin d'améliorer leur situation budgétaire (note prospective, plan de gestion) et est répartie sur la base des résultats à l'exercice propre des communes sur une période de minimum 3 ans, de leur quote-part à la dotation générale et du fait qu'elles aient ou non fait appel au Fonds régional de refinancement des trésoreries communales.

10 Décret du 07 novembre 1990 fixant les règles de répartition du Fonds flamand des Communes (M.B. du 21/12/1990, p.23704).

11 Décret du 05 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes (« Vlaams Gemeentefonds ») (M.B. du 21/08/2002, p.38784).

Les principales modifications sont apportées par les décrets suivants :

Le décret du 23 décembre 2011 modifiant diverses dispositions du décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes¹² vient apporter des modifications aux indicateurs de base intervenant dans deux des cinq catégories de critères de répartition de l'enveloppe entre les communes, soit la catégorie « critères sociaux » et la catégorie « fonction centre » représentée par la population active occupée dans la commune et le nombre d'élèves et étudiants suivant l'enseignement sur le territoire de la commune. Ces critères, leurs indicateurs de base et leur poids dans la répartition du Fonds flamand des Communes sont abordés de façon détaillée au point 2.2.3 de cette publication.

Le décret de 2015¹³ vient asseoir l'existence, la répartition et les modalités de versement aux communes d'une dotation complémentaire au Fonds flamand des Communes et ce, dès l'exercice 2016. Cette dotation n'est pas indexée et est fixée, pour l'année budgétaire 2016, à 130.390.328,71 €.

Elle est le fruit de la centralisation en une seule dotation de moyens régionaux à destination des pouvoirs locaux prévus dans sept compétences différentes et régis par divers décrets et arrêtés : politiques locales en matière de culture, jeunesse, sport, intégration, lutte contre la pauvreté, coopération au développement et éducation.

L'objectif avancé par le Gouvernement flamand concernant ce « remaniement » est la simplification administrative (moins de préparation de dossiers de demande de subventions et justificatifs auprès de la Région) et plus d'autonomie laissée aux pouvoirs locaux dans la réflexion, l'organisation et la mise en œuvre de ces politiques puisque cette dotation complémentaire est libre de toute affectation prédéfinie. Sa ventilation entre communes a été fixée par le décret du 3 juillet 2015 et a été établie conformément à la répartition des différentes enveloppes « de base » entre les communes en 2014¹⁴.

Cette dotation complémentaire est liquidée aux communes en trois tranches : 50% à la fin du mois d'avril, 25% à la fin du mois d'octobre de l'année et les vingt-cinq derniers pourcents à la fin du mois de janvier de l'année suivante.

Plus récemment, le décret du 2 décembre 2016¹⁵ est venu modifier l'enveloppe budgétaire prévue pour le financement général des communes et la répartition du fonds autant dans ses critères que dans le poids de ceux-ci. Ce décret s'inscrit, comme celui du 3 juillet 2015, dans la volonté du Gouvernement flamand de centraliser divers financements thématiques dans la dotation générale de fonctionnement des villes et communes avec, pour objectif, de laisser plus de place à l'autonomie communale. C'est ainsi que le décret du 2 décembre 2016 vient abroger, comme annoncé dans l'Accord de Gouvernement 2014-2019¹⁶ du Gouvernement flamand, l'existence du Fonds flamand des Villes (« Vlaams Stedenfonds¹⁷ »).

Les moyens y dédiés jusqu'alors viennent s'ajouter au Fonds des communes stricto sensu mais également via une dotation complémentaire à l'attention des treize grandes villes et villes-centres flamandes¹⁸.

12 Décret du 23 décembre 2011 modifiant diverses dispositions du décret du 05 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes (« Vlaams Gemeentefonds ») [M.B. du 16/01/2012, p.1882].

13 Décret du 03 juillet 2015 modifiant divers décrets portant le subventionnement des administrations locales et modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Vlaams Gemeentefonds [M.B. du 24/07/2015, p. 47457].

14 Ontwerp van decreet tot wijziging van diverse decreten houdende de subsidiëring aan de lokale besturen en tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds – Verslag namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid utgebracht door Kurt De Loort en Peter Wouters – Vlaams Parlement – Zitting 2014-2015, 22 juni 2015 – Stuck 357 (2014-2015) – Nr 6 .

15 Décret du 2 décembre 2016 modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes et abrogeant le décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du « Vlaams Stedenfonds » [M.B. du 30/12/2016, p. 92028].

16 Accord de Gouvernement – Gouvernement flamand 2014-2019, p.16 : <https://www.vlaanderen.be/fr/autorite/membres-et-competences-du-gouvernement-flamand-2014-2019#publications>

17 Décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du « Vlaams Stedenfonds » (Fonds flamand des Villes) [M.B. du 29/01/2003, p. 3659].

18 Dans le décret du 13 décembre 2002 instaurant un « Vlaams Stedenfonds », sont considérées comme « grandes villes », les villes d'Anvers et de Gand. Sont considérées comme « villes-centres », les villes d'Alost, de Bruges, Hasselt, Genk, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Sint-Niklaas et Turnhout.

Cette dotation est inscrite au budget de la Communauté flamande au bénéfice du Fonds des Communes flamand. Elle est indexée annuellement de 3,5% et est exclusivement dédiée aux villes suivantes : Alost, Anvers, Bruges, Genk, Gand, Hasselt, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Saint-Nicolas et Turnhout.

Sa répartition n'est pas basée sur la répartition de l'enveloppe principale du Fonds des communes telle que modifiée par le même décret (voir 2.2.3) mais est réservée pour 75% aux villes d'Anvers et Gand et pour les 25% restant, ventilée entre les villes de Alost, Bruges, Genk, Hasselt, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Saint-Nicolas et Turnhout proportionnellement à leur nombre d'habitants (nombre le plus récent).

Le décret de 2016 abroge donc le décret du 13 décembre 2002 relatif au « Vlaams Stedenfonds »¹⁹ et induit concomitamment deux modifications majeures du GemeenteFonds : l'existence d'une dotation complémentaire pour une liste de « villes-centres » ainsi qu'une modification des critères de répartition de l'enveloppe de base du GemeenteFonds et de leur poids.

Nous pouvons noter que cette dotation est versée aux villes concernées en quatre tranches égales à la fin du premier mois de chaque trimestre.

Le « Stedenfonds » ou Fonds flamand des Villes instauré par le décret du 13 décembre 2002 avait pour mission d'appuyer les villes et la Commission communautaire flamande dans la mise en œuvre d'une politique urbaine durable visant notamment à mettre un terme à l'exode des habitants, à renforcer l'assise démocratique dans les villes mais aussi d'améliorer la viabilité des villes et de leurs quartiers ainsi que la qualité de l'administration.

Ce fonds, basé sur le principe du droit de tirage, était axé sur les grandes-villes (Anvers et Gand), les villes-centres (Alost, Bruges, Hasselt, Genk, Courtrai, Louvain, Malines, Ostende, Roulers, Sint-Niklaas et Turnhout) et la Commission communautaire flamande (instance compétente pour la Région bilingue de Bruxelles-Capitale).

Enfin, deux modifications sont encore apportées à l'occasion de l'établissement du budget initial de la Région flamande pour l'année 2018²⁰. La première vient en modification des articles 19novies à 19duodecies assis par le décret du 3 juillet 2015 et portant existence de la dotation complémentaire venant en remplacement de subsides issus de sept compétences. Cette dotation complémentaire avait été fixée à 130.390.328,71 € non indexée dès l'année 2016. La présente modification vient augmenter cette dotation de quelques 620.000 €, la portant ainsi à 131.009.724,20 €.

La seconde modification apportée à l'occasion du budget initial 2018 s'inscrit dans la réforme de l'institution provinciale flamande en prévoyant, dès 2018, une dotation spécifique de 23.819.200 € ventilée entre sept communes et destinée à couvrir les coûts d'une reprise de personnel, de biens immobiliers et de compétences provinciales²¹. La répartition entre ces sept communes est prédéfinie par le législateur et ne se base pas sur les critères de l'enveloppe Fonds des communes stricto sensu.

Le montant de cette nouvelle dotation liée à la reprise d'organismes provinciaux est adapté annuellement à l'évolution de l'indice santé et est versé aux sept communes en quatre tranches égales à la fin du premier mois de chaque trimestre.

D'autres modifications de moindre ampleur (règlement des avances, modification de l'indexation, réduction pour la prise en charge des dépenses d'audit externe) ont, quant à elles, été apportées

19 Décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du « Vlaams Stedenfonds » modifié par les décrets des 19 décembre 2003, 24 décembre 2004, 20 mai 2005, 21 décembre 2007, 23 décembre 2010, 8 juillet 2011 et 1 juin 2012 (M.B. du 29/01/2003, p.3659).

20 Décret du 22 décembre 2017 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2018 (M.B. du 29/12/2017, p.116643).

21 Ontwerp van decreet houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2018 en over de beleidsbrief Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid 2017-2018- Verslag namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering en Stedenbeleid uitgebracht door Peter Wouters en marnic De Meulemeester- Vlaams Parlement - Zitting 2017-201, 30 november 2017 - Stuck 15 (2017-2018) - Nr 4 A

principalement via des décrets contenant des mesures d'accompagnement des budgets et ajustements budgétaires successifs entre 2002 et 2018.²²

Parmi celles-ci, nous pouvons citer la dotation additionnelle au Fonds des communes visant à ne pas pénaliser les communes flamandes suite à la suppression de la « taxe Elia ».

En effet, la libéralisation du marché de l'énergie ayant entraîné, pour les communes, une perte de dividendes provenant des intercommunales qui assuraient la distribution de gaz et d'électricité, le Gouvernement fédéral a instauré une taxe client final visant à compenser ces pertes de revenus pour les communes.

Le Gouvernement flamand, dans sa volonté de supprimer cette taxe sur les ménages et entreprises, a ensuite proposé au législateur de procéder à la compensation des communes via une dotation régionale additionnelle au Fonds des communes illimitée dans le temps.

Cette dotation additionnelle d'un montant annuel de base de 83 millions € dès 2008 est indexée de l'inflation et est versée en une tranche unique aux communes à la fin du premier mois du deuxième trimestre. Sa répartition n'est pas calculée sur les mêmes critères que l'enveloppe principale du Fonds mais sur la base de la ventilation de la dernière cotisation fédérale « Elia »²³.

Il nous semble également intéressant de souligner que la Flandre a déjà prévu les modalités de règlement du Fonds flamand des communes dans l'éventualité d'une fusion volontaire de ces dernières.

En effet, avec le décret du 24 juin 2016²⁴, le législateur flamand ouvre la possibilité aux communes qui le souhaiteraient de fusionner pour aboutir à la création d'une/de plusieurs nouvelle(s) commune(s).

Il convient de noter que cette fusion volontaire est accompagnée d'un bonus financier²⁵ pour lequel une enveloppe de 200 millions € a été prévue au budget de la Région flamande.

Ce bonus prendra la forme d'une reprise des dettes financières des communes fusionnées, de leurs CPAS et leurs éventuelles régies communales autonomes (dettes à l'égard des institutions financières) à concurrence d'un maximum de 500 € par habitant avec un maximum de 20 millions € par fusion. Cette

22 Décret du 20 décembre 2002 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2003 (M.B. du 21/12/2002, p. 59164).

Décret du 04 avril 2003 modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes (M.B. du 06/05/2003, p. 24662).

Décret du 19 décembre 2003 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2004 (M.B. du 31/12/2003, p. 62362).

Décret du 24 décembre 2004 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2005 (M.B. du 24/12/2004, p. 87234).

Décret du 21 novembre 2008 contenant diverses mesures d'accompagnement du deuxième ajustement du budget 2008 (M.B. du 27/01/2009, p. 5172).

Décret du 18 décembre 2009 contenant diverses mesures d'accompagnement du troisième ajustement du budget 2009 (M.B. du 29/01/2010, p. 4030).

Décret du 21 décembre 2012 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2013 (M.B. du 31/12/2012, p. 88591).

Décret du 05 juillet 2013 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2013 (M.B. du 30/07/2013, p. 47671).

Décret du 30 juin 2017 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2017 (M.B. du 03/07/2017, p. 69578)

23 Décret du 21 décembre 2007 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2008 (M.B. du 21/12/2007, p. 65933).

<http://www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/polemique-sur-la-taxe-elia-51b88b2de4b0de6db9ac8bbe>

Ontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2008 – Verslag namens de Commissie voor Binnelandse Aangelegenheden, Bestuurzaken, Institutionele en Bestuurlijke Hervorming en decreetsevaluatie iutgebracht door de heren Dirk De Cock en Marnic De Meulemeester – Vlaams Parlement – Zitting 2007-2008, 4 december 2007 – Stuck 1368 (2007-2008) – Nr8 .

24 Décret du 24 juin 2016 relatif aux règles pour la fusion volontaire des communes et modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes, du Décret communal du 15 juillet 2005, du Décret provincial du 9 décembre 2005 et du Décret sur les Elections locales et provinciales du 8 juillet 2001 (M.B. du 19/08/2016, p. 52563).

25 Articles 58 à 60 du décret du 24 juin 2016 (M.B. du 19/08/2016, p. 52563).

reprise de dette sera calculée sur la base des dettes au 31 décembre 2016 et du nombre d'habitants des communes arrêté à la même date.²⁶

Le décret du 24 juin 2016 entend par « date de fusion » le 1^{er} janvier de l'année suivant la première élection du nouveau conseil communal. Les prochaines élections locales étant fixées au 14 octobre 2018, cela implique une concrétisation des fusions potentielles au 1^{er} janvier 2019.

A ce jour, 15 communes flamandes ont émis le souhait de fusionner en 7 nouvelles entités²⁷ :

Les communes de	deviendraient la commune de	dans l'arrondissement administratif de	dans la Province de
Aalter et Knesselare	Aalter	Gent	Flandre orientale
Deinze et Nevele	Deinze	Gent	Flandre orientale
Kruishoutem et Zingem	Kruisem	Oudenaarde	Flandre orientale
Waarschoot, Lovendegem et Zomergem	Lievegem	Gent	Flandre orientale
Sint-Amands et Puurs	Puurs-Sint-Amands	Mechelen	Anvers
Overpelt et Neerpelt	Pelt	Maaseik	Limbourg
Opglabbeek et Meeuwen-Guitrode	Oudsbergen	Hasselt et Maaseik	Limbourg

Le principe fixé par l'article 65 de ce décret consiste, dans les grandes lignes, à assurer aux nouvelles communes créées, de ne pas percevoir moins que la somme totale des quotes-parts des anciennes communes l'année précédant la fusion.

Nous pouvons dès lors convenir de l'existence de deux réformes d'envergure du financement général des communes flamandes, la première instituée par le décret du 5 juillet 2002 en ce sens où celle-ci, au-delà de la révision des critères de répartition datant de 1990²⁸, instaurait la fusion de trois financements régionaux préexistants à destination des pouvoirs locaux à savoir, le Fonds des communes, le Sociaal ImpulsFonds mais aussi l'Investeringsfonds et la seconde, plus récente, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017, tenant compte de la suppression du Fonds flamand des Villes

12

1.3. RÉGION WALLONNE, 10 ANS APRÈS LE REFINANCEMENT

Un quart du financement courant des communes wallonnes repose sur une dotation, libre de toute affectation, octroyée par la Région wallonne : le fonds des communes²⁹.

Depuis 1989³⁰, c'est la Région wallonne qui finance et décide des critères de répartition du fonds pour les communes wallonnes³¹. Le dispositif initial a été complété plusieurs fois via l'intégration de mesures correctives en 1993 et par le plan tonus axe 1 en 2001 avant d'être revu de manière plus profonde en 2008.

26 A noter, en cas de dépassement de l'enveloppe de 200 millions € prévue par la Région flamande, les communes à fusionner qui étaient les premières à notifier leur intention de fusion au gouvernement flamand via décision de principe motivée seraient les seules éligibles au bonus financier de reprise de dettes.

27 <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws.francais/Soci%25C3%25A9t%25C3%25A9/1.3095959>

<http://deredactie.be/cm/vrtnieuws.francais/Politique/1.3186598>

<https://statbel.fgov.be/fr/propos-de-statbel/methodologie/classifications/geographie-administrative>

28 Décret du 31 juillet 1990 instituant le Fonds flamand des Communes en réglant l'octroi d'une dotation spéciale à certaines communes de la Région flamande (M.B. du 11/09/1990, p.17252).

29 Le fonds des communes représentait 23,3% des recettes ordinaires inscrites aux budgets ordinaires initiaux à l'exercice propre 2017, 24,15% aux comptes 2015 et 23,16% aux comptes 2016 (251 comptes reçus représentant 99,6% de la population).

30 La loi spéciale du 8 août 1988 « modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles » procède à la régionalisation du fonds. A partir de 1989, la Région wallonne l'alimente, notamment via le financement reçu en application de la loi spéciale du 16 janvier 1989 « relative au financement des Communautés et des Régions ».

31 Décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes, M.B. 31 août 1989.

L'existence de ce fonds est fixée à l'article L1332-2 du CDLD. L'enveloppe y dédiée est quant à elle fixée à l'article L1332-5 du même code et revue lors des travaux budgétaires de la Région wallonne afin de tenir compte des dernières prévisions d'inflation³² de l'année et de la dernière estimation ou du montant connu de l'inflation de l'année précédente puisqu'indexée d'année en année à concurrence de l'inflation majorée d'un pourcent (depuis 2010) mais sans toutefois être inférieure à l'enveloppe de l'année précédente.

Les articles L1332-6 à L1332-26 du CDLD établissent quant à eux le caractère de dotation libre de toute affectation particulière propre au Fonds des communes, la répartition de l'enveloppe entre les communes ainsi que les dotations spécifiques aux villes de Liège et Charleroi.

Le Fonds wallon sera abordé sous le même angle que les Fonds prévus par la Communauté flamande, la Région bruxelloise et la Communauté germanophone dans sa version actuelle soit, celle de 2008, mais ne fera pas l'objet d'un détail particulier pour lequel il est renvoyé aux publications précédentes relatives à l'historique, la présentation détaillée (modalités de calcul et de répartition) et la dernière évaluation du Fonds wallon des communes³³.

1.4. COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE, LE MÉCANISME PARTICULIER

Par le décret du 27 mai 2004³⁴, la Communauté germanophone acquiert la compétence pour plusieurs matières relatives aux pouvoirs subordonnés dont le financement général de ses neuf communes.³⁵

Le financement général des neuf communes germanophones se réalise, depuis lors, directement par la Communauté germanophone, sur la base d'une dotation annuelle lui versée par la Région wallonne.

Cette dotation, plus large que le financement général des communes est régie par décret³⁶ et couvre également les dépenses d'investissement en matière de travaux subsidiés (voiries) ainsi que diverses dépenses de fonctionnement de la Communauté germanophone.

Le financement général des communes octroyé par la Communauté à ses 9 communes est également fixé par un décret³⁷ ayant une portée plus large. En effet, ce texte fixe également les modalités de financement des communes pour leurs investissements dans les voiries communales (régies via le « FRIC³⁸ » en Région wallonne), le financement, à des fins d'encouragement de base, des associations culturelles, folkloriques, sportives et récréatives ainsi que des bibliothèques publiques et enfin, une dotation de financement général aux CPAS germanophones.

32 Évolution de l'indice des prix à la consommation

33 Bednar, N. [2018], « Le fonds des communes en Wallonie », Le cahier des finances locales n°4, Mars 2018, SPW éditions.

Bednar, N. [2018], « Une évaluation du Fonds des communes wallon », Le cahier des finances locales n°5, Avril 2018, SPW éditions.

34 Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (M.B. du 16/06/2004, p.44706).

Décret du 1^{er} juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (M.B. du 19/10/2004, p. 72565).

35 Pour rappel, les 9 communes germanophones sont : Amblève (Amel), Bullange (Bullingen), Burg-Reuland, Butgenbach (Butgenbach), Eupen, La Calamine (Kelmis), Lontzen, Raeren, et Saint-Vith (Sankt-Vith).

36 Décret du 30 avril 2009 modifiant l'article 3 du décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (M.B. du 26/05/2009, p. 38747).

37 Décret du 19 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone (M.B. du 27/01/2009, p. 5237).

38 Décret du 06 février 2014 modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public et établissant un Fonds régional pour les investissements communaux (M.B. du 24/02/2014, p.14593).

2. POINTS MAJEURS DE COMPARAISON

La comparaison entre les quatre mécanismes coexistant pour le financement général des communes belges pourrait s'opérer de façon détaillée à partir des décrets en vigueur, article par article.

Afin de faciliter la lecture de ces quatre mécanismes et des décrets les instituant, nous avons choisi de les appréhender globalement sous 4 angles différents :

- la fixation de l'enveloppe inscrite à cet effet au budget des dépenses du pouvoir subsidiant (Région/Communauté),
- les critères de répartition de l'enveloppe globale entre les différentes communes bénéficiaires,
- les modalités de versement entre le pouvoir subsidiant et la commune et enfin,
- les mécanismes « régulateurs » au sein de cette répartition, à savoir, l'existence de montants plafonds et/ou de dotations minimales garanties.

2.1. LA FIXATION DE L'ENVELOPPE AU BUDGET DU POUVOIR SUBSIDIANT

La première question que nous souhaitons aborder était l'inscription des moyens utiles au financement général des communes au budget des dépenses de l'autorité supérieure.

Que couvre cette enveloppe ? Pour quelle période ? Est-elle amenée à évoluer afin de tenir compte de l'évolution des dépenses ordinaires des communes au gré de l'indice des prix à la consommation ?

2.1.1 AU RYTHME DE L'INFLATION...PLUS 1 % : L'ENVELOPPE WALLONNE

Dans sa formulation de 1998, le Fonds des communes était indexé, chaque année, sur la base de l'inflation calculée de juillet à juillet (comme l'est encore le Fonds des provinces actuellement). Ce qui signifie que l'enveloppe annuelle inscrite au budget régional pour une année N était connue a priori et ne fluctuait pas lors d'éventuels ajustements du budget wallon.

En 2008, la réforme du Fonds, pour aboutir au mécanisme encore en vigueur actuellement, modifie également la fixation du budget y dédicacé annuellement. En effet, le législateur a souhaité tenir compte, dans la dotation générale de fonctionnement octroyée aux communes, de l'évolution des dépenses communales et notamment des dépenses de personnel. Dès 2009, l'indexation annuelle du Fonds des communes est donc fixée comme égale au taux d'inflation de l'année de répartition et augmentée de 1% supplémentaire à partir de l'année 2010.

Afin de correspondre au plus proche de la réalité économique et tenir ainsi compte du taux réel d'inflation à prendre en compte pour la dotation d'une année N, une correction est appliquée, si nécessaire, sur la dotation de l'année suivante, soit N+1, pour un montant correspondant à la différence d'indexation appliquée pour le calcul de la dotation de l'année N sur la base de la dernière prévision d'inflation de l'année N et le taux d'inflation définitivement fixé pour l'année N mais connu définitivement en N+1.

Depuis la réforme du 15 juillet 2008, deux enveloppes « complémentaires » entrent dans le calcul de la dotation annuelle générale de financement des communes.

La première est venue s'ajouter à l'enveloppe de base du Fonds, en 2009, pour un total de 10 millions d'euros correspondant à un refinancement structurel décidé à l'occasion de la réforme de 2008. Cette enveloppe, depuis le budget initial 2009 de la Région wallonne, fait donc partie intégrante du Fonds indexé chaque année.

La seconde résulte du souhait d'accorder, en 2014, une compensation aux difficultés rencontrées par les communes dans la perception des taxes communales sur les mats, antennes et pylônes de communication mobile.

Ce complément n'est quant à lui pas indexé, c'est-à-dire, ajouté à l'enveloppe Fonds des communes après indexation annuelle. Il se chiffrait à 12.271 millions d'euros en 2014 à 11,189 millions d'euros depuis 2015.

Dotation de l'année N		
est égale à		
Dotation de l'année précédente	indexation annuelle = inflation + 1%	+ 11, 189 millions €

2.1.2. LE FINANCEMENT GÉNÉRAL DES COMMUNES GERMANOPHONES : DE 2005 À NOS JOURS

Depuis le 1^{er} janvier 2005³⁹, la Communauté germanophone est compétente pour diverses matières liées aux pouvoirs subordonnés, dont le financement général de leurs communes et CPAS.

Cela implique donc une reprise, par le Conseil et le Gouvernement de la Communauté germanophone, des compétences jusqu'alors exercées par le Conseil régional et le Gouvernement wallon et des droits et obligations en découlant.

Dès l'année 2005, la Région wallonne a donc prévu une enveloppe de dotation à la Communauté germanophone ventilée en trois parties : le fonctionnement général des pouvoirs locaux (Fonds des communes et CPAS), les travaux subsidiés (investissements de travaux de voiries des pouvoirs locaux) et le volet fonctionnement. La part de la dotation destinée au financement général des pouvoirs locaux est, depuis 2010⁴⁰, indexée chaque année sur le principe d'indexation du Fonds des communes wallon à savoir, l'inflation majorée d'un pourcent, la part « fonctionnement » est, depuis 2010 également⁴¹, indexée de l'inflation mais la part destinée aux travaux subsidiés est, quant à elle, statée au montant fixé pour 2005.

Les indexations prévues dès 2010 visant à aligner le calcul de l'enveloppe de financement général des communes germanophones à celle des autres communes wallonnes font suite à la réforme du Fonds des communes wallon.

Cette dotation de la Région wallonne à la Communauté germanophone est revue, si nécessaire, lors d'ajustements budgétaires du budget de la Région au gré de l'évolution de la prévision d'inflation de l'année et de la fixation définitive de l'inflation de l'année précédente.

Elle est versée à la Communauté au plus tard pour le premier jour ouvrable du mois de mai et peut faire l'objet d'un emprunt, par la Communauté – avec co-signature de la Région – sous le couvert de la garantie régionale, en cas de retard de versement.

³⁹ Décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (M.B. du 16/06/2004, p. 44706). Décret du 1^{er} juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (M.B. du 19/10/2004, p. 72565).

⁴⁰ Décret du 30 avril 2009 modifiant l'article 3 du décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (M.B. du 26/05/2009, p. 38747).

⁴¹ Décret du 30 avril 2009 modifiant l'article 3 du décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (M.B. du 26/05/2009, p. 38747).

A partir de ce financement régional, la Communauté germanophone octroie la dotation générale aux neuf communes de langue allemande.

Pour ce qui concerne l'octroi des dotations aux communes, par la Communauté germanophone, celui-ci est fixé par décret depuis 2009⁴².

Néanmoins, de 2005 à 2009, les moyens destinés au financement général des 9 communes germanophones étaient répartis entre elles conformément à la répartition avant transfert de la compétence à la Communauté germanophone, soit en ligne avec les critères du décret du 20 juillet 1989⁴³.

Au-delà de la dotation générale aux communes, le décret voté par le Conseil de la Communauté germanophone prévoit également la répartition de trois autres dotations : une dotation « voiries » destinée à financer les investissements dans les voiries communales, une dotation destinée à un « encouragement de base » des associations culturelles, folkloriques, sportives et récréatives ainsi que des bibliothèques publiques et, une dotation aux centres publics d'action sociale pour le financement de leurs missions générales.

L'objet du présent cahier étant le financement général des communes, nous nous limiterons ici à l'étude de la première dotation régie par ce décret⁴⁴.

La dotation communale de financement général est fixée par décret à un montant de base de 16.555.285 EUR pour l'année 2009 (année d'entrée en vigueur du décret). Cette enveloppe de base fait ensuite l'objet d'une indexation identique à celle de la dotation accordée par la Région wallonne à la Communauté germanophone.

16

Cette dotation communautaire est ensuite distribuée entre les neuf communes de langue allemande sous la forme de deux dotations distinctes : une dotation recettes et une dotation dépenses dont le calcul et la répartition entre communes seront développés dans la suite de cette publication.

La dotation recettes se base sur le potentiel fiscal des communes en regard de l'impôt sur les personnes physiques (I.P.P.).

La dotation dépenses correspond, quant à elle, au solde de la dotation communale après déduction de la dotation recettes et est répartie entre les neuf communes sur la base de 5 critères.

2.1.3. L'INFLATION, LE REVENU NATIONAL BRUT OU LE CHOIX D'UN TAUX D'INDEXATION FIXE PAR LA FLANDRE

Le décret du 5 juillet 2002 fixe la dotation de l'année 2003 inscrite au budget de la Communauté flamande à 1.542.979.000 €.

Cette enveloppe est indexée annuellement d'un montant correspondant à l'inflation, soit l'évolution de l'indice des prix à la consommation, entre le mois de mars de l'année qui précède l'année de répartition de la dotation et le mois de mars de l'année qui précède cette dernière (publication au Moniteur belge), augmentée de la croissance réelle estimée du revenu national brut de l'année (prévision du budget économique).

42 Décret du 19 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone (M.B. su 27/01/2009, p.5237).

43 Décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes (M.B. du 31/08/1989, p.15003).

44 Pour plus d'informations sur les trois autres dotations, cf. décret du 19 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone (M.B. su 27/01/2009, p.5237).

Dotation de l'année N
est égale à
Dotation de l'année N-1 indexée à
(IPC mars N-1/ IPC mars N-2) + croissance du RNB

Néanmoins, par dérogation à l'article 3 du décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes, le législateur flamand choisit une indexation fixe de 3,26% pour l'année 2004⁴⁵ et de 3,5% à partir de l'année 2005⁴⁶.

Il convient également de noter que l'enveloppe dédiée au Fonds flamand des Communes dans le budget général des dépenses de la Communauté flamande connaît une révision à la baisse sur les années 2013 à 2016 afin de financer l'audit externe des autorités locales et de leurs interactions avec la Région.

En effet, le 16 décembre 2011, le Gouvernement flamand a décidé que les coûts de cet audit seraient partagés à parts égales entre la Communauté et les pouvoirs locaux.

Ce cofinancement par les autorités locales ne se concrétise pas par une dépense dans leur chef mais par une non recette via diminution de leur financement général. Cinquante pourcents du coût programmé de cet audit proviennent pour 45% d'une réduction du Fonds des Communes et pour 5%, d'une réduction du Fonds des provinces.

Le coût total de cet audit, en vitesse de croisière, soit dès 2016, est estimé à 5,8 millions d'euros, son financement allant croissant depuis l'année de mise en œuvre (10% en 2013, 30% en 2014, 60% en 2015 et 100% dès 2016).

Pour les communes, cela représente une diminution du Fonds de 261.000 € en 2013, 522.000 € en 2014, 783.000 € en 2015 et 1.044.000 € dès 2016.

Cette réduction trouve sa base initiale dans le décret du 21 décembre 2012 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2013⁴⁷.

Lors de l'ajustement du budget 2017, cette réduction est reconduite à concurrence de 470.000 € en 2017 suite à un report d'une année à l'autre d'une partie d'une partie des dépenses. Cette réduction est fixée par le décret du 30 juin 2017⁴⁸ contenant diverses mesures liées à l'ajustement budgétaire, dont une modification du décret du 5 juillet 2002 du Vlaams Gementenfonds.

2.1.4. LE TRIENNAT BRUXELLOIS

Comme exposé en introduction au mécanisme de financement général des communes de la Région de Bruxelles-capitale, la toute récente réforme de ce financement pose un nouveau concept de fixation de l'enveloppe annuelle pour une période de trois ans.

Comment cette enveloppe est elle désormais fixée et indexée ? Qu'en était-il précédemment avec le mécanisme de dotation de 1998 ?

Le mécanisme de dotation de 1998⁴⁹

De 1998 à 2016 inclus, l'enveloppe inscrite au budget des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale était indexée annuellement d'un minimum de 2%.

⁴⁵ Décret du 19 décembre 2003 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2004 (M.B. du 31/12/2003, p. 62362).

⁴⁶ Décret du 24 décembre 2004 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2005 (M.B. du 31/12/2004, p. 87234).

⁴⁷ Décret du 21 décembre 2012 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2013 (M.B. du 31/12/12, p. 88591).

⁴⁸ Décret du 30 juin 2017 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2017 (M.B. du 03/07/17, p. 69578).

⁴⁹ Ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998 (M.B. du 23/03/1999, p.9327).

De cette enveloppe, 5% étaient prélevés à destination de la Commission communautaire commune afin d'assurer le financement général des CPAS de la Région. Le solde de 95% était ensuite réparti entre les 19 communes bruxelloises.

En 2001⁵⁰, quelques modifications légistiques sont apportées aux articles 3 et 4 de l'ordonnance du 21 décembre 2008 afin de laisser la possibilité au Gouvernement bruxellois, dès 2001, de porter la part de l'enveloppe dédiée aux CPAS à plus de 5% tout en la limitant à un maximum de 7%.

La réforme de 2017⁵¹

Dans le nouveau mécanisme de financement des communes (et des CPAS), l'enveloppe inscrite au titre de dotation générale est fixée pour une période de 3 ans, soit un triennat. Celle-ci est calculée l'année précédant le début d'un nouveau triennat sur la base de l'enveloppe annuelle du triennat en cours indexée de 2%.

Bien que la nouvelle ordonnance produise ses effets au 1^{er} janvier 2017 avec le premier triennat débutant au 1^{er} janvier 2016, l'application de l'indexation et de la répartition par triennat ne sera effective qu'à partir de la période 2019-2021. La période 2016-2018 étant transitoire.

Aussi, la dotation 2017 est fixée à 366.013.000 euros et fera l'objet d'une indexation de 2% en 2018⁵².

Cette enveloppe regroupe désormais la dotation générale « de base » ainsi que les anciennes dotations « effets négatifs », « compensations EDRLR » et « amélioration de la situation budgétaire ». Mais elle est également, via cette réforme, majorée de 30 millions d'euros au titre de refinancement de la dotation générale.

Concernant les CPAS, le prélèvement à destination de la COCOM opéré sur l'enveloppe inscrite au budget de la Région en amont de la répartition entre communes n'est plus fixé à un pourcentage de cette enveloppe mais bien à un montant prédéfini qui fluctue au même rythme que la dotation communale. Pour information, en 2017, la part réservée aux CPAS via dotation à la COCOM s'élève à 21.483.240 euros.

Vient s'ajouter à cette part, un éventuel solde à répartir résultant de la ventilation de la dotation générale entre commune en regard de certains plafonds et garanties qui seront abordés plus loin dans cette publication.

Le nouveau mécanisme choisi pour la fixation et l'indexation de l'enveloppe semble donc, à première vue, avantageux tant pour les communes que pour les CPAS, ne serait-ce déjà par le caractère prévisible des moyens à recevoir sur les trois années à venir. D'un autre côté, la notion de triennat implique que toute modification conséquente des données servant de base aux critères de répartition de l'enveloppe entre communes ne porte ses effets qu'à « retardement ».

La réforme est trop jeune pour tirer des conclusions sur ses avantages et inconvénients. Néanmoins, il serait intéressant d'évaluer cet aspect du mécanisme après le premier voire les deux premiers triennats effectifs.

50 Ordonnance du 08 novembre 2001 modifiant l'ordonnance du 21 décembre 1998 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes de la région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 1998 (M.B. du 20/11/2001, p. 39301).

51 Ordonnance conjointe à la Région Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017 (M.B. du 14/09/2017, p.84092).

52 Articles 3, 16, 17 et 18 de l'ordonnance du 27 juillet 2017.

Indexation de l'enveloppe prévue au budget de l'autorité supérieure



2.2. LA RÉPARTITION DE L'ENVELOPPE FONDS DES COMMUNES

Certes l'ampleur des moyens prévus par l'autorité supérieure est déterminante pour les communes amenées à en bénéficier mais est-ce là l'élément clé intervenant dans le montant qui sera effectivement perçu par chaque commune ?

Nous verrons en parcourant les 4 mécanismes que les modalités et critères utilisés dans la répartition de l'enveloppe globale dédiée au financement des communes ont toute leur importance car traduisant à la fois les réalités propres aux communes concernées et aux priorités définies par l'autorité supérieure.

2.2.1. EN RÉGION WALLONNE

Les articles L1332-7 à L1332-19 du CDLD précisent le mécanisme de répartition du fonds des communes que l'on peut décomposer en

une dotation minimale, garantie à toutes les communes, et qui décroît annuellement de 5% pour s'éteindre en 2028 ;

un solde réparti en différentes dotations : 30% pour la dotation « péréquation fiscale », 53% pour la dotation « externalités », 7% pour la dotation « logements publics ou subventionnés », 5,5% pour la dotation « densité de population » et 4,5% pour la dotation « chef-lieu d'arrondissement ou de province ». La répartition de ce solde est résumée à l'annexe I.

La quote-part définitive de chaque commune dans le fonds est ainsi la somme de plusieurs éléments correspondant chacun à un objectif fixé par le législateur wallon lors de la réforme du Fonds en 2008.

20

Elément 1 : Dotation minimale garantie

Le premier élément constitutif du fonds est la dotation minimale garantie. Elle assure à chaque commune un passage en douceur d'un système à un autre et correspond à une volonté de garantir un financement stable. Cette stabilité est renforcée par des dotations complémentaires qui sont activées, sous certaines conditions, lorsque la dotation reçue une année par une commune au titre du fonds des communes est inférieure à la dotation reçue en 2008.

Elément 2 : Le solde à répartir

Après déduction des dotations minimales garanties, le solde de l'enveloppe est ventilé entre les différentes communes sur la base de 5 critères donnant lieu à 5 dotations.

1. La dotation péréquation fiscale

La dotation péréquation fiscale représente 30% du solde du Fonds des communes et assure la prise en compte d'une certaine solidarité envers les communes dont la population est moins favorisée d'un point de vue socio-économique. Son objectif est ainsi de compenser les inégalités de recettes fiscales liées au produit des deux grandes taxes communales additionnelles. Elle se subdivise en 2 tranches : une tranche péréquation fiscale impôt des personnes physiques (I.P.P.) qui se voit attribuer 22% du solde du fonds des communes et une tranche péréquation fiscale précompte immobilier (Pr.I.) qui se voit affecter 8% du solde du fonds.

Ces dotations sont respectivement réparties entre les communes sur la base de l'écart de leur potentiel fiscal à la moyenne régionale. Ce potentiel est défini comme la valeur, par habitant, d'1% d'additionnel communal à l'impôt des personnes physiques (péréquation I.P.P.) ou de 100 centimes additionnels au précompte immobilier (péréquation Pr.I.). Les communes disposant d'un potentiel fiscal plus élevé que

la moyenne n'accèdent pas à la dotation, celles dont le potentiel est plus faible reçoivent une dotation proportionnelle à l'écart à la moyenne régionale.

Le niveau de cette dotation péréquation dépend également de la politique fiscale de la commune. Le législateur a voulu ainsi tenir compte de la participation des habitants au financement communal en pondérant le différentiel de potentiel fiscal par les taux d'additionnels communaux.

2. La dotation externalités

La dotation externalités représente la plus grande partie du solde du Fonds, soit 53%, et vise à prendre en compte les charges supportées par une commune dans le cadre d'un service offert ou de la gestion d'équipements qui bénéficient à une population plus large que la population résidant sur le territoire communal.

Elle est répartie au prorata des effets de débordement évalués indirectement sur la base d'un modèle économétrique où les dépenses ordinaires totales dépendent de la population. Ce modèle ($\text{Dépense} = \gamma + \alpha \text{Pop} + \beta \text{Pop}^2$) expliquait, au départ des dépenses ordinaires 2003, une très grande part de la variabilité des dépenses communales⁵³ de cette année budgétaire.

3. La dotation logements publics ou subventionnés

La dotation « logements publics ou subventionnés » traduit la volonté d'une dynamisation dans la gestion du parc de logements publics et vaut pour 7% du solde du Fonds des communes.

Cette dotation vise à tenir compte de la situation spécifique des communes qui comptent plus de 10% de logements publics sur leur territoire mais aussi à prévoir un incitant financier pour les communes qui s'inscrivent dans la politique de création de nouveaux logements publics voulues par la Région wallonne. La dotation « logements publics ou subventionnés » est ainsi décomposée en deux tranches :

- une tranche stock qui vise à financer les communes qui comptent déjà au moins 10% de logements publics ou subventionnés sur leur territoire ;
- une tranche bonus qui vise à inciter financièrement les communes qui comptent moins de 10% de logements publics ou subventionnés à déposer un programme d'actions en matière de logement.

Afin d'inciter les communes à s'inscrire le plus rapidement possible dans la poursuite de l'objectif défini en matière de politique régionale du logement, le législateur wallon a décidé que la part allouée à la tranche stock augmentera tous les deux ans pour atteindre un plafond de 6% à partir de 2018 alors que celle attribuée à la tranche bonus diminuera symétriquement pour atteindre un plancher de 1% en 2018 tel que ci-dessous :

	Stock	Bonus
2008-2009	3.50%	3.50%
2010-2011	4.00%	3.00%
2012-2013	4.50%	2.50%
2014-2015	5.00%	2.00%
2016-2017	5.50%	1.50%
dès 2018	6.00%	1.00%

4. La dotation densité de population

L'objectif de cette dotation à concurrence de 5,50 % du solde du Fonds des communes est de garantir une meilleure prise en compte de la situation particulière des communes faiblement peuplées.

⁵³ Pagano (2007) et Pagano (2013).

5. La dotation chef-lieu

Cette dernière dotation composant le solde du Fonds des communes pour 4,50 % tient compte du rôle spécifique joué par les communes qui disposent du statut de chef-lieu d'arrondissement ou de chef-lieu provincial. Le mécanisme de répartition du fonds prévoit ainsi l'octroi d'une dotation pour ces seules communes au prorata du poids de la population de leur arrondissement et/ou province.

Dans le cadre des modifications apportées aux districts électoraux destinées à garantir l'effectivité de quatre mandats électifs au moins par circonscription électorale provinciale et régionale, un nouvel arrondissement administratif centré sur la ville de La Louvière a récemment vu le jour⁵⁴. Cette réforme impacte donc non seulement le résultat du calcul de la dotation pour la ville de la Louvière mais aussi celui de la ville de Soignies qui voit la taille de son arrondissement réduite à due concurrence.

Afin d'éviter une diminution trop importante de la dotation octroyée à la ville de Soignies, le mécanisme de calcul de la dotation « chef-lieu d'arrondissement et/ou provincial » a été revu par un autre décret du 25 janvier 2018⁵⁵ venant modifier l'article L1332-18 du CDLD via l'ajout d'un §5 supplémentaire rédigé comme suit :

« § 5. En cas de création d'un nouvel arrondissement administratif, la commune désignée comme nouveau chef-lieu d'arrondissement voit sa dotation calculée au § 3 diminuer d'un montant calculé selon la formule :

Diminution = [(Enveloppe budgétaire allouée à la dotation chef-lieu d'arrondissement ou de province l'année qui précède l'année de création du nouvel arrondissement / Population de la Région au 1er janvier de l'avant-dernière année qui précède l'année de création du nouvel arrondissement x 2) x nombre d'habitants de la commune désignée comme nouveau chef-lieu d'arrondissement au 1er janvier de l'avant-dernière année qui précède l'année de création du nouvel arrondissement].

Cette diminution est affectée comme compensation à la commune chef-lieu de l'arrondissement auquel la commune désignée comme nouveau chef-lieu d'arrondissement appartenait avant la création du nouvel arrondissement administratif.»

On remarque donc ici :

- la présence d'un mécanisme de garantie post réforme inclus préalablement à l'application de critères de répartition basé sur les réalités communales et les volontés régionales (logements publics),
- la prise en considération de l'impact d'une certaine centralité de services et obligations via les dotations externalités et chef-lieu afin de couvrir des dépenses qui bénéficient pour partie à des citoyens d'autres communes mais
- l'absence de critères de répartition à vocation sociale clairement définie. Ceci peut s'expliquer par le fait qu'en Région wallonne, depuis la réforme du 15 juillet 2008, le financement général des CPAS pour la réalisation de leurs missions d'action sociale est réglé via une autre dotation régionale, le Fonds spécial de l'Aide sociale, a contrario d'autres régions qui ont conservé un financement conjoint ou ont pris la décision inverse de fusionner deux financements distincts : le financement général des communes à celui des CPAS.

54 Décret spécial du 25 janvier 2018 modifiant le point B, visant l'élection du Parlement wallon, du tableau déterminant les circonscriptions électorales et leur composition, constituant l'annexe 1 du livre 1er des annexes à la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat (M.B. du 05/02/2018, p.8675).

55 Décret du 25 janvier 2018 modifiant les articles L1332-18 et L2212-6 ainsi que l'annexe 3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (M.B. du 05/02/2018, p.8656).

2.2.2. EN COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE

La dotation communale germanophone se compose de deux « sous dotations » : une dotation recettes, basée sur le potentiel fiscal de la commune en regard de l'I.P.P. et une dotation dépenses ventilée sur la base de 5 critères :

Dotation communale de financement des missions générales	
Dotation recettes	Potentiel fiscal basé sur l'I.P.P.
Dotation dépenses	Dotation communale - dotation recettes

1. La dotation recettes

Pour chaque commune, une dotation recette est calculée sur la base des recettes communales annuelles en provenance de l'additionnel à l'impôt des personnes physiques.

Le produit par habitant d'un centime additionnel à l'I.P.P. est calculé pour chaque commune ainsi que le produit moyen par habitant de la Communauté germanophone.

Si, pour une commune, le produit par habitant d'un centime additionnel est inférieur à ce produit moyen en Communauté germanophone, une compensation (dotation recettes) est attribuée à la commune.

Cette compensation correspond à la différence entre les deux produits (commune et moyenne communautaire), multipliée par le nombre d'habitants de la commune et le taux moyen de l'impôt additionnel de la Communauté germanophone.

Le taux moyen de l'impôt additionnel en Communauté germanophone résulte de la pondération entre les différents taux d'imposition des communes et leur nombre d'habitants.

Ce calcul est effectué sur la base des chiffres annuels des six dernières années pour lesquelles ces informations sont disponibles.

La dotation recettes annuelle fixée pour chaque commune correspond à la moyenne de la compensation de ces six années.

2. La dotation dépenses

L'enveloppe disponible pour l'octroi d'une dotation dépenses correspond au solde de la dotation communale après déduction des dotations recettes.

Ce solde est réparti entre les neuf communes germanophones sur la base de 5 critères schématisés à l'annexe II dont les données de base sont considérées pour leur moyenne sur les six dernières années.

Si la plus grande partie de la dotation dépenses est attribuée sur la base du nombre d'habitants de la commune (40%), deux critères à vocation sociale pris ensemble, représentent 35% de la dotation dépenses. Les modalités de répartition de cette dotation ont une particularité par rapport au financement général des trois Régions : l'attribution à parts égales d'une tranche de 5% soit purement linéaire.

2.2.3. EN RÉGION FLAMANDE

Le décret de 2002 fait apparaître cinq grands critères de répartition du Fonds flamand des communes : le caractère de ville centre ou de commune côtière, la fonction centre remplie par une commune, le niveau de pauvreté fiscale de la commune, la superficie d'espace libre présent sur le territoire communal et un ensemble de critères à vocation sociale.

Chacun de ces critères donne lieu à une dotation (positive ou nulle) dont le poids dans la quote-part totale de la commune est fixé par décret.

Ces cinq dotations sont calculées sur la base de sous-critères dont le poids est également fixé par décret.

La répartition de l'enveloppe Fonds flamand des communes de 2002 peut donc se schématiser selon l'annexe III.

Nous n'entrerons pas dans le détail de chaque critère mais quelques points d'attention méritent néanmoins d'être abordés.

Critère 1 : Dotation ville centre et commune côtière

Il s'agit ici du critère prépondérant dans la répartition du Fonds (40,8%). Les villes et communes de 200.000 habitants se partagent ici 30% de l'enveloppe globale. Suivent deux autres catégories de villes et communes listées nominativement dans le décret⁵⁶ qui se voient attribuer 6,20% et 2% de l'enveloppe. Enfin, les villes et communes comptant entre 100.000 et 200.000 habitants se partagent 1,60% de la dotation.

24

Le nombre d'habitants reste donc, comme dans la version de 1990, l'axe principal de dotation d'une commune de moyens de financement général.

La particularité de ce critère est de réserver 1% de la dotation au bénéfice des communes limitrophes à la mer. Il s'agit ici d'un critère spécifique au territoire flamand pouvant impliquer des coûts supplémentaires de gestion courante des stations touristiques ou portuaires.

Il est également intéressant d'observer, qu'en Wallonie, la démarche inverse a été opérée depuis la répartition du Fonds de 1989 basée sur trois catégories de communes selon leur caractère « régional » voire « sous-régional » jusqu'à son actuelle version.

Critère 2 : Dotation à titre de fonction centre

Une dotation de 8% est accordée à titre de fonction centre c'est-à-dire, selon le nombre d'habitants de la commune actés comme faisant partie de la population active ainsi que le nombre d'élèves et d'étudiants inscrits dans les institutions d'enseignement sis sur le territoire de la commune :

- par « population active » sur le territoire communal, il est ici entendu : les ouvriers et employés (dont le personnel enseignant non rémunéré par les pouvoirs publics), les indépendants (dont les aidants) et le personnel occupé par les pouvoirs publics (dont les enseignants) ;
- le « nombre d'élèves et étudiants dans l'enseignement sur le territoire de la commune » est composé : des élèves réguliers dans l'enseignement secondaire à temps plein, de la moitié du nombre d'élèves réguliers dans l'enseignement artistique à temps partiel et de la moitié du nombre de participants finançables aux cours de promotion sociale qui sont

⁵⁶ 6,2% en fonction du nombre d'habitants des communes suivantes : Turnhout, Roeselare, Genk, Oostende, Hasselt, Sint-Niklaas, Kortrijk, Mechelen, Aalst et Leuven.

2% en fonction du nombre d'habitants des villes suivantes : Aarschot, Deinze, Dendermonde, Diest, Eeklo, Geel, Halle, Herentals, Ieper, Knokke-Heist, Lier, Lokeren, Mol, Oudenarde, Ronse, Sint-Truiden, Tielt, Tienen, Tongeren, Vilvoorde et Waregem.

admissibles au financement ou au subventionnement fixés par décret. Ces données se réfèrent exclusivement au lieu effectif de l'établissement et au lieu de son siège social.

L'objectif est de prendre en compte les services à fournir par la commune ou les frais engendrés par la présence fréquente de personnes qui ne résident pas sur le territoire communal. Ce critère pourrait, a priori, s'inscrire dans un objectif similaire à celui visé par la dotation « externalités » du Fonds wallon des communes.

Le décret du 23 décembre 2011⁵⁷ vient néanmoins modifier les données de base servant à la détermination du nombre d'élèves et étudiants dans l'enseignement sur le territoire de la commune afin de s'adapter à l'évolution des formes de formation (contrat de diplôme, promotion sociale et formation adultes (voir annexe IV)).

Critère 3 : La notion de pauvreté fiscale

Nous retrouvons ici certaines similitudes avec la dotation péréquation fiscale du Fonds wallon. En effet, cette dotation qui représente 30,20% de l'enveloppe globale repose sur deux sous-critères basés respectivement sur produit global de l'impôt des personnes physiques en regard du nombre d'habitants de la commune (19%) et sur le revenu cadastral imposable global sur le territoire communal en regard de son nombre d'habitants (11,20%).

Ces deux sous-dotations sont réparties entre les communes selon le poids de leur « nombre de base » dans la somme des nombres de base de l'ensemble des communes.

Les nombres de base étant calculés comme :

Nombre de base IPP = nombre habitants² / I.P.P. global enrôlé (exc. Additionnels I.P.P.) sur le territoire de la commune

25

Nombre de base R.C. = nombre habitants² / R.C. imposable global sur le territoire de la commune

Critère 4 : La dotation spécifique au caractère « espace libre » du territoire

Ce critère axé exclusivement sur le nombre d'hectares composés de bois, jardins, parcs, terres incultes, eaux cadastrées, terres arables, prairies, zones de récréations et vergers présents dans la commune se voit doté de 6% des moyens disponibles. Ce critère serait à la fois un indicateur de faible densité de population mais peut-être aussi un incitant à la préservation d'espaces verts et non bâtis sur le territoire communal.

Critère 5 : La dotation à vocation sociale

Cette dotation qui représente 15% de la dotation globale est ventilée en cinq enveloppes basées sur les cinq indicateurs suivants dont le but est de prendre en compte le niveau de revenu et de vie des habitants de la commune :

- le nombre de personnes bénéficiant d'un statut VIPO,
- le nombre de chômeurs infra scolarisés,
- le nombre de naissances dans des familles défavorisées,

⁵⁷ Décret du 23 décembre 2011 modifiant diverses dispositions du décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du « Vlaams Gemeentefonds » (M.B. du 16/01/2012, p.1882).

- le nombre d'occupants d'appartements locatifs sociaux et
- le nombre de minimexés.

Ce volet « social » présent dans la distribution du Fonds flamand se retrouve également, sous d'autres formes, dans la ventilation des Fonds bruxellois et germanophone mais n'a pour ainsi dire pas d'équivalent clair dans les modalités de répartition du Fonds wallon des communes.

Le décret du 23 décembre 2011⁵⁸ apporte des modifications à ces sous-critères afin de tenir compte de l'évolution de certains statuts mais également d'un volet dynamique en intégrant la notion de données moyennes sur une période de 3 ans pour deux d'entre-elles (voir annexe IV).

La quote-part de chaque commune dans ces cinq dotations composant sa quote-part totale est déterminée en proportion de la valeur relative de ses données de base par rapport à la somme des données de base de l'ensemble des communes.

L'ensemble des données de base utilisées dans la répartition du Fonds :

- sont les valeurs les plus récentes à disposition du Gouvernement,
- se rapportent, pour toutes les communes, à la même date ou la même période,
- sont recueillies exclusivement auprès des services publics et institutions dont les pouvoirs publics flamands, le Cadastre, l'I.N.S., la Banque Carrefour de la Sécurité sociale, l'Office national de la Sécurité sociale, l'Institut national d'assurance sociale des travailleurs indépendants et le S.P.F. Finances.

La réforme du Gouvernement flamand basée sur la « centralisation » de moyens à destination des communes s'est traduite, entre autres, par l'abrogation du Fonds flamand des Villes (« Vlaams Stedenfonds ») donnant lieu à, outre la création d'une nouvelle dotation complémentaire, une modification des critères de ventilation du Fonds flamand des communes. Ces modifications sont fixées par le décret du 02 décembre 2016⁵⁹.

Quelles sont-elles ? Dans la logique de la dotation complémentaire nouvellement créée et privilégiant les villes-centres dont certaines grandes villes, la répartition de l'enveloppe de Fonds des communes est adaptée par une légère augmentation de la première dotation dédiée aux villes centres et communes côtières. Ceci par diminution équivalente appliquée aux quatre autres dotations : fonction centre, pauvreté fiscale, espaces libres et critères sociaux.

Outre son poids dans l'enveloppe totale, la première dotation « villes centres et communes côtières » voit également sa ventilation entre communes être modifiée. En effet, si la notion de commune limitrophe à la mer subsiste, la notion de nombre d'habitants n'est plus clairement exprimée. La dotation villes centres est désormais répartie entre des communes expressément listées privilégiant la notion de grandes villes au nombre d'habitants.

Cette nouvelle répartition ainsi que l'évolution du poids des critères et sous-critères est disponible à l'annexe V.

58 Décret du 23 décembre 2011 modifiant diverses dispositions du décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du « Vlaams Gemeentefonds » (M.B. du 16/01/2012, p.1882).

59 Décret du 2 décembre 2016 modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes et abrogeant le décret du 13 décembre 2002 réglant le fonctionnement et la répartition du « Vlaams Stedenfonds » (M.B. du 30/12/2016, p.92028).

2.2.4. EN RÉGION BRUXELLOISE

La réforme de 2017 a revu la répartition de la dotation générale aux communes dans sa quasi intégralité.

En effet, le mécanisme fixé par le décret de 1998 basait la ventilation de la dotation générale aux communes (soit après prélèvement de la part attribuée à la COCOM pour financement des CPAS) sur la base de trois « sous dotations » :

- une dotation de base
- une dotation recettes, basée sur le potentiel fiscal de la commune en regard de l'I.P.P. et du Pr. I. et
- une dotation dépenses ventilée sur la base de 5 critères.

Cette répartition est schématisée à l'annexe VI.

1. La dotation de base

Cette dotation de 8% était répartie entre les 19 communes bruxelloises sur la base de leur nombre d'habitants pour 6,40 % et de leur superficie pour 1,60%

2. La dotation recettes

La dotation recettes visait quant à elle à attribuer 42% de l'enveloppe sur la base des recettes fiscales des communes en regard de l'I.P.P pour 66,67 % et du Pr.I. pour 33,33% en comparant la recette moyenne par habitant à un montant de référence de 150% de la moyenne des recettes par habitant pour l'ensemble des communes et ce, tant pour les recettes moyennes relatives à la taxe communale additionnelle à l'I.P.P. qu'aux centimes additionnels communaux au Pr.I.. Seules étaient éligibles à ces deux tranches les communes se situant sous la valeur de référence. La répartition entre ces communes se faisant au prorata de l'écart à la moyenne.

3. La dotation dépenses

La dotation dépenses représentant 50% de la dotation générale aux communes était quant à elle répartie sur la base des cinq critères suivants :

- l'enseignement communal ou sur le territoire communal et la capacité d'accueil des crèches communales : 10%,
- la densité de population : 30%,
- le nombre de chômeurs à plus d'un an : 20%,
- le nombre d'ayant-droits au minimum d'existence et des bénéficiaires de l'aide sociale obligatoire : 20%,
- la superficie du territoire communal compris dans l'espace de développement renforcé du logement tel que défini par le Plan régional de développement : 20%.

Après répartition, 3% de la quote-part de chaque commune étaient prélevés pour être reversés à l'Agglomération bruxelloise.

Qu'en est-il de la distribution de l'enveloppe destinée aux communes depuis la réforme du 27 juillet 2017 ?

La notion de dotations de base, orientées recettes ou dépenses bénéficiant de pourcentages prédéfinis de l'enveloppe est abandonnée pour laisser place à une répartition unique basée sur 10 critères neufs ou retravaillés, affinés par rapport à leur version antérieure. Nous pensons ici aux critères à vocation sociale ou encore à la densité de population dans une version corrigée.

Ces dix critères et leurs poids (en 105^e d'enveloppe) dans la dotation générale réservée aux communes, après prélèvement de la part destinée à la COCOM pour le financement des CPAS, sont schématisés à l'annexe VII et traduits en pourcents à fin de comparaison avec le mécanisme antérieur et/ou les modes de financement général des autres régions et communauté.

Critère 1 : La superficie

La superficie de la commune, en km², vaut pour 2/105^e de l'enveloppe.

Critère 2 : La croissance de la population

Le taux de croissance de la population de la commune (population de droit telle que publiée au Moniteur belge) est calculé sur les 10 dernières années et représente 6/105^e.

Critère 3 : Le nombre de demandeurs d'emploi depuis plus d'un an

Ce critère s'applique en comparant le nombre de personnes sans emploi rémunéré inscrites comme demandeurs d'emploi auprès d'Actiris depuis plus d'un an avec la population âgée de 18 à 64 ans et vaut 15/105^e.

Critère 4 : Le revenu d'intégration

Un autre critère destiné à tenir compte de la situation financière et potentiellement des conditions de vie des habitants d'une commune est le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration (ou équivalent) en regard de la population âgée de 18 à 64 ans. Il compte également pour 15/105^e.

Critère 5 : Le risque de pauvreté

Le dernier critère à vocation sociale est le risque de pauvreté de la commune, pour 15/105^e et mesuré en mettant en parallèle le nombre de déclarations d'impôts des personnes physiques sous le seuil de risque de pauvreté (revenus faibles) avec le nombre total de déclarations à l'impôt des personnes physiques (hors déclarations avec revenu total net imposable égal à zéro).

Critère 6 : La capacité d'accueil en crèches communales

Ce critère valant pour 1/105^e compare le nombre de places en crèches communales avec la population âgée de moins de 3 ans.

Critère 7 : L'enseignement

Il s'agit ici de comparer la population scolaire d'une année scolaire à la population âgée de 3 à 17 ans de la même année afin de répartir 4/105^e de l'enveloppe.

Critère 8 et critère 9 : Les recettes fiscales

Ces deux critères correspondent à ceux précédemment repris dans la ventilation de la dotation recettes du mécanisme de dotation générale de 1998.

Il s'agit ici d'attribuer une partie de l'enveloppe sur la base des recettes fiscales des communes en regard du Pr.I. pour 20/105^e et de l'I.P.P. pour 12/105^e en comparant la recette moyenne par habitant à un montant de référence de 150% de la moyenne des recettes par habitant pour l'ensemble des communes et ce, tant pour les recettes moyennes relatives à la taxe communale additionnelle à l'I.P.P. qu'aux centimes additionnels communaux au Pr.I.. Seules sont éligibles à ces deux tranches les communes se

situant sous la valeur de référence. La répartition entre ces communes se faisant au prorata de l'écart à la moyenne.

Les recettes communales au précompte immobilier représentent désormais une partie de l'enveloppe plus conséquente que celles à l'impôt de personnes physiques a contrario du mécanisme de 1998.

Critère 10 : La densité de population corrigée

Ce critère qui attribue 15/105^e de l'enveloppe est accompagné d'une clause d'entrée à savoir que la commune dispose d'une densité de population corrigée supérieure à 75% de la moyenne des 19 communes afin de pouvoir prétendre à une partie de cette tranche de 15/105^e.

La répartition entre communes éligibles est réalisée de façon progressive selon la superficie corrigée de la commune (coefficient allant de 0,3 à 1,5 pour des superficies corrigées allant de moins de 1 km² à 7 km² ou plus).

La superficie corrigée est la superficie de la commune à laquelle est soustraite la superficie de secteurs statistiques peu denses (prédéfinis). La densité de population corrigée est donc le nombre d'habitants de la commune en regard de sa superficie corrigée.

L'ensemble des données de base utilisées dans la répartition de cette enveloppe :

- sont les valeurs les plus récentes à disposition du Gouvernement au 31 décembre de l'année qui précède celle de la répartition,
- se rapportent, pour toutes les communes, à la même date ou la même période,
- sont recueillies auprès de l'Institut bruxellois de Statistique et d'Analyse ou, à défaut, d'autres institutions publiques.

Le premier constat qui pourrait être posé à la mise en parallèle des deux modes de répartition est une répartition du poids des différents critères plus homogène dans le « Fonds 2017 » que dans le « Fonds 1998 » avec une légère intensification des critères à vocation sociale. Le second serait la traduction claire de l'objectif poursuivi par le législateur de prise en compte des mutations démographiques des communes bruxelloises via le caractère évolutif du critère population (statique dans la version de 1998) mais également via la réflexion associée à la densité de population.

Tout comme les modèles flamand et germanophone, le mécanisme de financement général bruxellois comprend un volet à vocation sociale dans ses critères de répartition entre bénéficiaires cela en raison de son lien avec le financement des CPAS bruxellois opéré de l'enveloppe générale vers la COCOM puis les CPAS.

2.2.5. COMPARAISON DES DIFFÉRENTS MÉCANISMES DE RÉPARTITION DU FONDS DES COMMUNES.

Le tableau suivant permet de comparer les quatre mécanismes de répartition du fonds des communes selon différents critères et permet de voir que les entités fédérées ont suivi des logiques de financement parfois semblables sur certains éléments et parfois de manière très différentes sur d'autres.

	Région wallonne	Communauté flamande	Région bruxelloise	Communauté germanophone
Péréquation fiscale	Oui - Deux tranches IPP / Pri - Financement ne profite qu'aux communes ayant un potentiel fiscal < moyenne régionale - Influencée par la politique fiscale des communes en matière de taux des additionnels	Oui - Deux tranches IPP / Pri - Financement profite à toutes les communes - Pas influencée par la politique fiscale des communes en matière de taux des additionnels	Oui - Deux tranches IPP / Pri - Financement ne profite qu'aux communes ayant un potentiel fiscal < 150% moyenne régionale - Influencée par la politique fiscale des communes en matière de taux des additionnels	Oui - Une tranche IPP - Financement ne profite qu'aux communes ayant un potentiel fiscal < moyenne communautaire - Influencée par la politique fiscale des communes en matière de taux des additionnels
Rôle centralité	Oui - Au travers de la population communale et de la fonction chef-lieu	Oui - Liste nominative de communes + population active + nombre élèves	Oui - Nombre de crèches + population scolaire	Oui - Nombre travailleurs
Caractéristiques communales	Oui - Densité population	Oui - Espaces libres et communes limitrophes mer	Oui - Densité de population corrigée	Oui - Superficie
Lien avec politique régionale	Oui - Logements publics	Non	Non	Non
Critères sociaux	Non	Oui - Faible scolarisation, nombre de personnes bénéficiant du revenu d'insertion, naissances dans familles défavorisées, ...	Oui - Nombre demandeurs emploi, nombre bénéficiaires RIS, revenus faibles	Oui - Nombre chômeurs
Actualisation statistiques utilisées pour le calcul	Tous les ans	Tous les ans	Tous les 3 ans	Tous les ans

Si certains objectifs politiques sont partagés par les entités fédérées au travers du financement général des communes comme la péréquation fiscale ou la prise en compte du rôle central joué par certaines communes, des différences apparaissent également de manière claire avec pour la Wallonie la non prise en compte de critères sociaux et le lien fait avec la mise en œuvre d'une autre politique régionale.

2.3. LES MODALITÉS DE VERSEMENT DE LA DOTATION AUX COMMUNES

Nous avons abordé la détermination régionale/communautaire de l'enveloppe dédiée au fonds des communes ainsi que sa répartition entre les différents bénéficiaires. Nous nous intéresserons maintenant à un autre aspect moins évident mais néanmoins important pour les finances communales à savoir, les modalités et le calendrier de mise à disposition de la dotation.

2.3.1. DE LA RÉGION WALLONNE AUX 253 COMMUNES WALLONNES DE LANGUE FRANÇAISE

La liquidation du financement général des communes wallonnes de langue française est répartie en quatre tranches : trois avances trimestrielles équivalent respectivement à trente pourcents, trente pourcents et vingt-cinq pourcents de la dotation annuelle reçue l'année précédente. Ces avances sont versées par la Région wallonne au plus tard le dernier jour ouvrable du second mois de chaque trimestre, soit au plus tard le dernier jour ouvrable des mois de février, mai et août de l'année.

Le solde de la dotation annuelle telle que définitivement calculée et fixée pour chaque commune est, quant à lui, versé à son bénéficiaire au plus tard pour le 1^{er} décembre de l'année.

Le CDLD prévoit le dédommagement des communes pour versement tardif des avances et du solde via le paiement, par la Région wallonne, d'intérêts de retard calculés au taux EURIBOR une semaine, sur une base journalière, et ce jusqu'au règlement complet des sommes dues au titre d'avance ou de solde du Fonds des communes.

En synthèse, la liquidation du Fonds des communes wallon, hors communes germanophones est fixée comme suit :

QUI ?	253 communes	
QUAND ?	dernier jour ouvrable 2 ^e mois trimestre 1	Avance 1 = 30% dotation FDC N-1
	dernier jour ouvrable 2 ^e mois trimestre 2	Avance 2 = 30% dotation FDC N-1
	dernier jour ouvrable 2 ^e mois trimestre 3	Avance 3 = 25% dotation FDC N-1
	au plus tard le 1 ^{er} décembre	Solde = QP définitive de l'année N - Avance 1 - Avance 2 - Avance 3

2.3.2. DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE AUX 9 COMMUNES WALLONNES DE LANGUE ALLEMANDE

Le versement de la dotation générale de fonctionnement des communes germanophones est également réparti sur l'ensemble de l'année à laquelle celle-ci se rapporte mais de façon plus fractionnée. En effet, la libération de la dotation annuelle est réalisée en douzièmes mensuels avant le vingt-deux de chaque mois.

QUI ?	9 communes
QUAND ?	12 * 1/12 ^e avant le 22 de chaque mois

2.3.3. DE LA RÉGION FLAMANDE AUX 308 COMMUNES FLAMANDES

Le Fonds des communes flamand, comme la version wallonne, est versé aux bénéficiaires sous forme d'avances trimestrielles basées sur la dotation définitive de chaque commune l'année précédente puis, à la fin du mois de décembre, du solde de la dotation définitive de chaque commune calculée pour l'année en cours.

Une différence apparaît néanmoins entre les deux mécanismes au nord et au sud du pays puisque les avances trimestrielles versées aux communes flamandes sont toutes trois fixées à 25% contrairement aux avances wallonnes de 30%, 30 % et 25% de la dotation définitive de l'année précédente.

32

Les communes wallonnes disposent donc de liquidités plus tôt dans l'année que leurs homologues flamandes.

QUI ?	308 communes et 308 CPAS	soit sur la base d'un % défini par délibération du Conseil communal et Conseil CPAS soit % minimum (8%) au CPAS et 92% commune
	Fin du 1 ^{er} mois trimestre 1	25% dotation FDC N-1
QUAND ?	Fin du 1 ^{er} mois trimestre 2	25% dotation FDC N-1
	Fin du 1 ^{er} mois trimestre 3	25% dotation FDC N-1
	Fin du 1 ^{er} mois trimestre 4	Solde QP définitive FDC de l'année N

2.3.4. DE LA RÉGION BRUXELLES-CAPITALE AUX 19 COMMUNES BRUXELLOISES

Nous avons abordé plus haut dans ce cahier les grands changements apportés par la réforme du Fonds des communes bruxellois du 27 juillet 2017 dont la plus grande particularité consiste à fixer la dotation générale aux communes sur un triennat. Au-delà de la fixation de l'enveloppe globale dédiée à l'ensemble des communes pour une année et des données statistiques à la base du calcul de répartition

de celle-ci entre bénéficiaires, cette spécificité aura également une incidence sur le calendrier et les modalités de liquidation annuelle de la dotation revenant à chaque commune.

Le décret de 1998

Le Fonds des communes bruxellois tel que fixé par le décret du 21 décembre 1998 et donc en vigueur jusqu'à la récente réforme prévoyait le versement de trois avances trimestrielles équivalant chacune à 25 % de la dotation définitive de chaque commune de l'année précédente puis, du solde de la dotation définitive de l'année en cours, au plus tard pour le 31 décembre.

Les avances étant versées non pas en fin de trimestre mais dans le courant du deuxième mois de chaque trimestre, ce mécanisme de versement se trouve à mi-chemin entre le Fonds des communes wallon et le Fonds flamand en termes de mise à disposition de liquidités.

QUI ?	19 communes, COCOM (pour FSAS → CPAS), Agglomération bruxelloise	
	2 ^e mois trimestre 1	25% dotation FDC N-1
QUAND ?	2 ^e mois trimestre 2	25% dotation FDC N-1
	2 ^e mois trimestre 3	25% dotation FDC N-1
	au plus tard le 31 décembre	Solde QP définitive FDC de l'année N

La réforme de 2017

Le principe de fixation de l'enveloppe du Fonds des communes pour 3 années consécutives tel que fixé par le décret du 27 juillet 2017 introduit une nouveauté dans la mise à disposition des dotations générales aux communes également. En effet, le montant de l'enveloppe globale inscrite au budget de la Région bruxelloise et sa ventilation entre les différents bénéficiaires étant connus dès le début de chaque année d'un triennat, le versement aux communes est réalisé en une seule tranche de 100% de la dotation définitive de l'année avant le 31 mai de l'année en cours.

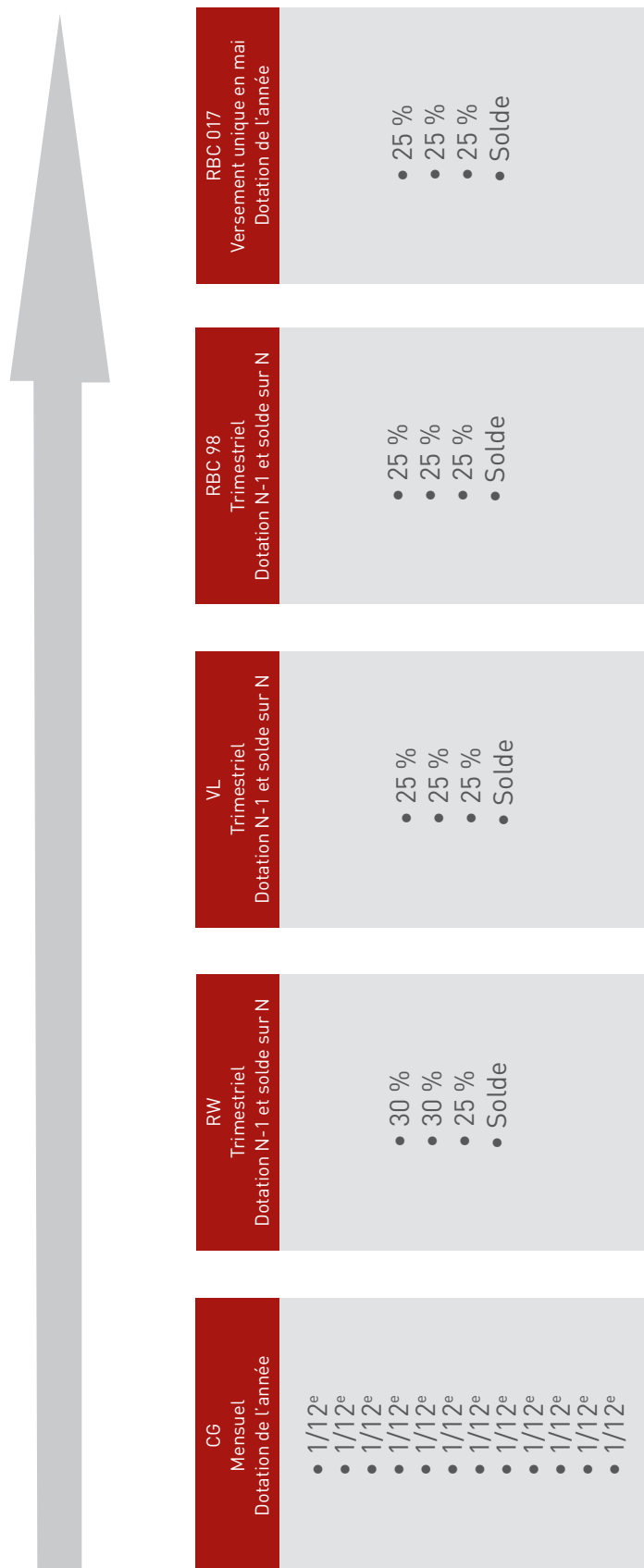
Cette particularité qui, à première vue, peut sembler intéressante via la connaissance avancée du montant définitif de la dotation de l'année et la mise à disposition de 100% de ce montant doit également être considérée d'un point de vue calendrier de versement. En effet, si le décret prévoit une date butoir de versement, il ne renseigne aucune obligation d'opérer de versement avant cette date. Cela signifie que, selon le délai de traitement, par la Région, de la subvention annuelle, les communes peuvent percevoir la totalité de leur enveloppe annuelle très tôt dans l'année mais aussi rester sans aucune mise à disposition de liquidités jusqu'au 30 mai. Un système qui semble donc posséder les défauts de ses qualités.

QUI ?	19 communes, COCOM (pour FSAS > CPAS)
QUAND ?	avant le 31 mai de chaque année du triennat

En synthèse, que ressort-il de la mise en parallèle des modalités de liquidation du Fonds des communes dans nos trois Régions et dans la Communauté germanophone ?

Premier élément, si le Fonds bruxellois « nouvelle formule » se démarque par une mise à disposition unique, les autres fonds privilégient la mise à disposition fractionnée permettant de garder une marge de manœuvre en cas de variation des prévisions d'inflation puisque celle-ci reste l'index de base pour ces trois enveloppes budgétaires.

Comparaison des modalités de versement aux communes



Autre constat, seules les communes wallonnes sont indemnisées en cas de retard dans la perception de leur dotation générale de fonctionnement.

2.4. QUELQUES GARDE-FOUS : QUOTES-PARTS MINIMUM GARANTIES ET PLAFONDS DE DOTATIONS

Nous avons passé en revue les critères de répartition du financement entre communes. Ceux-ci visent à la fois à tenir compte des réalités communales mais parfois aussi des priorités de l'autorité supérieure. Néanmoins, il peut arriver que leur application mathématique stricte engendre des soucis de cohérence ou même de discrimination entre certaines communes. Nous verrons quelles mesures le législateur a prévu afin de contrecarrer ces risques ou à tout le moins d'en lisser l'impact. Cela passe par l'existence de dotation minimum garantie et de dotations plafonds. Nous verrons également que la notion de dotation garantie est également prévue lors de chaque réforme des mécanismes de financement général afin d'assurer une certaine stabilité financière aux communes lors de la transition entre deux législations.

2.4.1. EN RÉGION WALLONNE : UNE DOTATION GARANTIE A PRIORI MAIS DÉGRESSIVE ET UNE DOTATION COMPLÉMENTAIRE

La première garantie est posée par l'article L1332-5 du CDLD prévoyant que le montant de l'enveloppe régionale dédiée au Fonds des communes fixée annuellement est au moins égal à celui de l'année précédente.

La seconde se matérialise sous la forme de la dotation minimale garantie décroissante et attribuant ainsi a priori une grande partie de l'enveloppe du Fonds des communes. Cette dotation visant à assurer une certaine stabilité de financement en suite de la réforme du Fonds en 2008 est néanmoins dégressive jusqu'en 2028.

Enfin, une troisième forme de garantie est prévue non pas via la répartition du Fonds des communes en tant que tel mais via un double mécanisme de garantie complémentaire.

Premier volet, la garantie à l'ensemble des communes (à l'exception de Liège et Charleroi).

L'article L1332-24 du CDLD prévoit que, si une commune perçoit une dotation qui se révèle être inférieure à celle octroyée en 2008, elle recevra une dotation complémentaire qui comble entièrement la différence entre la dotation octroyée et celle perçue en 2008. Pour bénéficier de cette dotation complémentaire, la commune concernée doit remplir deux conditions :

- elle doit bénéficier d'une dotation logements publics. Autrement dit, la commune doit compter plus de 10% de logements publics ou subventionnés sur son territoire ou, dans le cas contraire, s'inscrire dans la politique régionale du logement en déposant un programme d'actions;
- elle doit avoir voté lors de l'année de répartition du fonds des taux égaux ou supérieurs à ceux votés en 2008 pour les taxes communales additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier.

Second volet, la garantie aux villes de Liège et Charleroi.

Les articles L1332-25 et L1332-26 du CDLD prévoient une dotation complémentaire pour les villes de Charleroi et de Liège pour autant que la dotation qui leur est octroyée au cours d'une année de répartition, déduction faite de leur intervention dans le remboursement du prêt Tonus pension reçue en

2008, soit inférieure à une dotation forfaitaire⁶⁰ indexée selon le taux attendu de l'inflation pour l'année de répartition.

Ces dotations complémentaires (Liège, Charleroi et autres communes) sont octroyées l'année qui suit l'année de répartition du fonds des communes.

2.4.2. POUR LES NEUF COMMUNES DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE : UNE GARANTIE AU GLOBAL POUR LES COMMUNES ET LES CPAS

Le décret de financement germanophone⁶¹ prévoit également une garantie de dotation annuelle minimum à ses communes par rapport à la dotation de l'année précédente. Ceci afin d'assurer une certaine stabilité de financement malgré le lissage déjà réalisé via l'utilisation de données servant à la répartition de la dotation communale basées sur six années et non une seule.

Néanmoins, cette garantie s'entend au global des dotations communales et aux CPAS, à savoir que, si la somme de la dotation communale et de la dotation d'action sociale d'une commune (notion de territoire communal) calculée pour une année est inférieure à la somme de ces mêmes dotations calculée pour l'année précédente, la différence sera attribuée via prélèvement sur la dotation dépenses globale avant redistribution aux autres communes sur la base des 5 critères exposés au point 2.2.2..

2.4.3. EN FLANDRE : 2 GARANTIES POST RÉFORMES ET UN PLAFOND ORIENTÉ FISCALITÉ COMMUNALE

36

Les grandes réformes du Fonds flamand des communes prévoient, elles aussi, un mécanisme de quote-part communale minimum garantie basée sur les montants perçus antérieurement à ces réformes.

La première garantie est prévue par le décret du 5 juillet 2002 fusionnant le financement général des communes avec le fonds d'investissement et le fonds d'impulsion sociale. L'article 10 du décret⁶² prévoit, dans ce cadre, qu'une commune, via le fonds des communes dès l'année 2003, ne peut se voir attribuer une quote-part de financement général (hors éventuelle quote-part exceptionnelle) inférieure à la somme :

- de sa quote-part au fonds des communes pour l'année 2002 (hors quote-part supplémentaire exceptionnelle),
- de son droit de tirage au fonds d'investissement (hors droit de tirage supplémentaire exceptionnel),
- de la quote-part garantie pour l'année 2002 au fonds d'impulsion sociale et
- pour les communes concernées, de la part pour l'année 2002 dépassant la quote-part garantie pour l'année 2002 au fonds d'impulsion sociale (communes dont la quote-part 2002 au fonds d'impulsion sociale était supérieure à la quote-part garantie pour 2002).

Cette quote-part garantie est assurée en enveloppe fermée via le prélèvement sur les quotes-parts des communes dépassant le minimum garanti basé sur 2002, prélèvement réalisé en proportion des montants à concurrence desquels les quotes-parts plus élevées dépassent le minimum 2002 garanti.

⁶⁰ La dotation forfaitaire est fixée à 134,59 millions EUR pour Charleroi (cf. article L1332-24 du CDLD) et à 110,87 millions EUR pour Liège (cf. article L1332-25 du CDLD).

⁶¹ Décret du 19 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone (M.B. su 27/01/2009, p.5237).

⁶² Décret du 05 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes (« Vlaams Gemeentefonds ») (M.B. du 31/08/2002, p. 38784).

La seconde est introduite par le décret du 24 juin 2016 réglant le cas des fusions volontaires de communes⁶³ et prévoit que les nouvelles communes (post fusion donc) ne peuvent percevoir une quote-part au fonds des communes inférieure à la somme des quotes-parts des communes ou parties de communes fusionnées relative à l'année précédant la fusion. Ce montant minimum garanti est indexé annuellement.

Enfin, la révision de la quote-part communale est prévue à l'article 11 du décret du 5 juillet 2002⁶⁴ en regard des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et centimes additionnels au précompte immobilier fixés par la commune, sorte de plafond de dotation basé sur la politique fiscale de la commune.

Cet article 11 prévoit la diminution de la quote-part communale (après application de la garantie abordée ci-dessus), si les taux de taxes additionnelles à l'IPP ou les centimes additionnels sur le précompte immobilier, pour une commune, sont inférieurs respectivement à 5% et 700 centimes dans l'année précédant le calcul de répartition du fonds des communes.

Cette réduction s'élève respectivement à 0,5% pour chaque dixième d'un pourcent et vingt-cinq sept-centièmes pourcents pour chaque centime additionnel inférieur à la valeur seuil (soit 700 centimes). Elle a été appliquée crescendo à partir de 2004 c'est-à-dire, pour un tiers de sa valeur en 2004, deux tiers en 2005 et à 100% dès 2006.

Le total des réductions appliquée est ventilé entre les autres communes, au prorata de leur quote-part dans l'enveloppe totale, à l'exception de celles dont la quote-part a été revue afin d'atteindre le minimum garanti abordé précédemment.

2.4.4. RÉGION BRUXELLOISE : DES GARANTIES, DES PLAFONDS ET DES PRINCIPES DE PHASING-OUT ET PHASING-IN

37

Avec l'introduction de la dotation annuelle définie pour une période de trois ans, la valeur de référence garantie pour la quote-part annuelle d'une commune à l'entrée d'un nouveau triennat sera toujours la quote-part définitive obtenue la dernière année du triennat précédent. Un système de plafond est également mis en place évitant qu'une commune ne puisse connaître une augmentation de plus de 4% de sa dotation annuelle d'un triennat à un autre.

La dotation générale de 1998 prévoyait quant à elle une quote-part communale minimum garantie par habitant égale, à l'époque, à 2.400 francs belges, soit environ 59,49€ par habitant. La dotation dans sa forme de 1998 prévoyait également une garantie par rapport à la dernière quote-part obtenue avant son entrée en vigueur avec une quote-part minimum sur les 5 premières années (soit de 1998 à 2002) équivalant respectivement à 95%, 90%, 85%, 80% et 60% de la dernière quote-part perçue. Ce qui peut se rapprocher de l'esprit de la dotation garantie composant la quote-part des communes wallonnes.

Cette garantie de phasing-out disposait de son parallèle phasing-in sur les 5 premières années également avec une quote-part communale maximum de 105%, 110%, 115%, 120% et 140% de la dernière dotation perçue via l'ancien mécanisme de financement.

Si la réforme de 2017 fixe des principes de quotes-parts maximum et minimum d'un triennat à un autre, la période transitoire 2016-2019 en dispose elle aussi.

⁶³ Décret du 24 juin 2016 relatif aux règles pour la fusion volontaire des communes et modifiant le décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des Communes, du Décret communal du 15 juillet 2005, du Décret provincial du 9 décembre 2005 et du Décret sur les Elections locales et provinciales du 8 juillet 2001 (M.B. du 19/08/2016, p. 52563).

⁶⁴ Décret du 05 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes (« Vlaams Gemeentefonds ») (M.B. du 31/08/2002, p. 38784).

3. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

Cette analyse des quatre mécanismes de financement général des communes belges permet de dégager quelques grandes tendances.

Tout d'abord, la prise en compte de l'évolution du coût de la vie et par là des dépenses ordinaires incombant aux communes via l'indexation généralisée des enveloppes prévues au budget de l'autorité supérieure, tantôt via un pourcentage d'indexation prédéfini, tantôt sur la base de l'évolution de l'indice des prix à la consommation majorée.

Chaque proposition possède ses propres avantages et inconvénients. Un pourcentage fixe permet une plus grande prévisibilité qui est toutefois relative compte tenu de la répartition d'une enveloppe fermée sur la base de critères évoluant d'année en année. Néanmoins, ce pourcentage fixe sera parfois moindre qu'un index lié à l'inflation.

Pour ce qui relève de la répartition entre communes, en dépit du nombre et de la variété de critères choisis par les différentes Régions et Communautés, nous pouvons observer une certaine convergence sur les objectifs poursuivis par ceux-ci : prise en compte du potentiel de recettes fiscales de la commune, de sa réalité démographique, des services fournis qui bénéficient au-delà de ses limites territoriales (centralité et externalités) ou encore de la situation sociale des habitants de la commune (qui se trouve logiquement plus marquée dans les fonds centralisant à la fois le financement des communes et des CPAS).

Bien sûr au-delà de ces tendances, certains critères ont également été spécifiquement déterminés pour correspondre aux réalités territoriales propres à chaque zone (communes limitrophes de la mer pour la Flandre, densité de population corrigée pour la région bruxelloise,...).

38

Enfin, l'existence de dotations garanties prévues dans quatre mécanismes permet d'assurer la stabilité et limiter certains effets discriminants que pourrait avoir la stricte application des critères de répartition de la dotation globale entre les communes bénéficiaires.

Les législations encadrant le financement général des communes wallonnes francophones ou germanophones, flamandes et bruxelloises prennent des formes plus ou moins variables sur chacun des angles étudiés mais restent toutes cohérentes quant aux principes fondamentaux d'un financement général à savoir l'absence d'affectation particulière et la solidarité entre bénéficiaires.

4. SOURCES

Bednar, N. (2018), « Le fonds des communes en Wallonie », Le cahier des finances locales n°4, Mars 2018, SPW éditions.

Bednar, N. (2018), « Une évaluation du Fonds des communes wallon », Le cahier des finances locales n°5, Avril 2018, SPW éditions.

Dessoy, A. Belfius Banque (2015), « Les moyens financiers. Le fonds des communes. », 2015, Editions Vanden Broele.

Husson, J.-F. (2008), « Le Financement général des communes : comparaison interrégionale des modes de répartition », Reflets et perspectives de la vie économique 2008/4 (Tome XLVII), p.15-32. DOI 10.3917/rpve.474.0015.

Dubois, O. (2009), « La Communauté germanophone a son nouveau Fonds des communes », UVCW, Février 2009, <http://www.uvcw.be/actualites/3,13,2,0,2717.htm>.

BELGA, « Polémique sur la taxe Elia », La Libre, <http://www.lalibre.be/economie/libre-entreprise/polemique-sur-la-taxe-elia-51b88b2de4b0de6db9ac8bbe>

BRULOCALIS, <http://www.avcb-vsgeb.be/>

FLANDREINFO.BE, <http://dredactie.be/cm/vrtnieuws.francais>

PARLEMENT FLAMAND, <https://www.vlaamsparlement.be/>

GOVERNEMENT FLAMAND, <https://www.vlaanderen.be>

ANNEXES

ANNEXE I : La répartition du solde du Fonds wallon des communes après prélèvement de la dotation minimale garantie (2018)

Critère	Sous-critère	Poids du critère/ du sous-critère dans le solde	Unité
Péréquation fiscale	Potentiel fiscal I.P.P	30.00%	1% I.P.P.(hors add.) / hab
	Potentiel fiscal Pr.l.	8.00%	100 cent. Add. RC bâti et non bâti/ hab.
Externalités		53.00%	personnes, taux add. I.P.P., taux add. Pr.l.
Logements publics ou subventionnés		7.00%	
	Stock = Lgtp/s \geq 10% Bonus = Lgtp/s < 10%	6.00% 1.00%	nbre de logements publics ou subventionnés
Densité de population = tenir compte des communes à faible densité de population		5.50%	personnes au km ²
Chef-lieu (arrondissement et/ou province)		4.50%	personnes

ANNEXE II : La répartition de la dotation dépenses de la dotation communale en Communauté germanophone

Critère	Poids du critère dans la dotation dépenses
Répartition à parts égales entre les 9 communes	5.00%
Nombre d'habitants	45.00%
Nombre de travailleurs assujettis à la sécurité sociale au 31/12	20.00%
Nombre de chômeurs indemnisés complets pendant 1 an	15.00%
Superficie de la commune	15.00%

ANNEXE III : La répartition du Fonds flamand des communes selon le décret du 5 juillet 2002

Critère	Sous-critère	Poids du critère/ sous-critère dans le Fonds (%)	Unité
Villes centres et communes côtières	a. Nbre hab. > ou = 200.000	40.80%	personne
	b. 100.000 < Nbre hab. > 200.000	30.00%	personne
	c. Nbre hab. autres communes (liste)	1.60%	personne
	d. Nbre hab. autres communes bis (liste)	6.20%	personne
	e. Nbre hab. commune limitrophe mer	2.00%	personne
Fonction Centre		1.00%	personne
	Population active occupée dans la commune	8.00%	personne
Pauvreté fiscale	Nbre élèves et étudiants dans l'enseignement sur le territoire de la commune	4.00%	personne
	(-) Produit global I.P.P. hab. commune (sauf add. com.)	4.00%	personne
Espaces libres (bois, jardins, parcs, terres incultes, eaux cadastrées, terres arables, prairies, zones de récréation et vergers)		30.20%	hab ² ./IPP global enrôlé - taxes add. IPP de la commune
	(-) R.C. imposable global commune	19.00%	hab ² ./RC imposable global de la commune
Critères sociaux		11.20%	hectare
	nbre personnes VIPO (sauf minimisés)	6.00%	hectare
	nbre chômeurs infra scolarisés	15.00%	hectare
	nbre naissances familles défavorisées	1.00%	personne
	nbre occupants appartements locatifs sociaux	4.00%	personne
	nbre occupants appartements locatifs sociaux	3.00%	nbre de naissances
	nbre minimisés	3.00%	personne
	nbre minimisés	4.00%	personne

ANNEXE IV: La répartition du Fonds flamand des communes selon la modification apportée par le décret du 23 décembre 2011

Critère	Sous-critère	Poids du critère/ sous-critère dans le Fonds (%)	Unité
Villes centres et communes côtières	a. Nbre hab. > ou = 200.000	40.80%	personne
	b. 100.000 < Nbre hab. > 200.000	30.00%	personne
	c. Nbre hab. autres communes (liste)	1.60%	personne
	d. Nbre hab. autres communes bis (liste)	6.20%	personne
	e. Nbre hab. commune limitrophe mer	2.00%	personne
Fonction Centre		1.00%	personne
		8.00%	personne
Population active occupée dans la commune		4.00%	personne
		4.00%	personne
Nbre élèves et étudiants dans l'enseignement sur le territoire de la commune		4.00%	personne
		4.00%	personne
Pauvreté fiscale		30.20%	hab ² ./IPP global enrôlé - taxes add. IPP de la commune
		19.00%	hab ² ./RC imposable global de la commune
Espaces libres (bois, jardins, parcs, terres incultes, eaux cadastrées, terres arables, prairies, zones de récréation et vergers)		11.20%	hectare
		6.00%	hectare
Critères sociaux		15.00%	personne
	nbre règlements préférentiels assurance maladie hors RIS	1.00%	personne
	Nbre demandeurs d'emploi courte scolarisation avec dde alloc	4.00%	personne
	nbre naissances moyen sur 3 ans familles défavorisées	3.00%	nbre de naissances
	nbre appartements locatifs sociaux	3.00%	personne
nbre moyen sur 3 ans ayants droit au RIS	4.00%	personne	

ANNEXE V : La répartition du Fonds flamand des communes selon la modification apportée par le décret du 2 décembre 2016

Critère	Sous-critère	Poids du critère/ sous-critère dans le Fonds (%)	Unité	Modification dans la répartition entre 2016 et 2011
Villes centres et communes côtières		40.9641%		0.1641%
	<i>a. Nbre hab. Gand et Anvers</i>	29.9168%	<i>personne</i>	
	<i>b. Bruges</i>	1.5956%	<i>personne</i>	
	<i>c. Louvain</i>	1.1167%	<i>personne</i>	
	<i>d. nbre hab. des 9 autres villes-centres (liste)</i>	5.3433%	<i>personne</i>	
	<i>e. nbre hab. autres villes (liste)</i>	1.9945%	<i>personne</i>	
	<i>f. nbre hab. commune limitrophe mer</i>	0.9972%	<i>personne</i>	
Fonction Centre		7.9778%		-0.0222%
	<i>Population active occupée dans la commune</i>	3.9889%	<i>personne</i>	-0.0111%
	<i>Nbre élèves et étudiants dans l'enseignement sur le territoire de la commune</i>	3.9889%	<i>personne</i>	-0.0111%
Pauvreté fiscale		30.1163%		-0.0837%
	<i>(-) Produit global I.P.P. hab. commune (sauf add. com.)</i>	18.9474%	<i>hab². /IPP global enrôlé - taxes add. IPP de la commune</i>	-0.0526%
	<i>(-) R.C. imposable global commune</i>	11.1689%	<i>hab². /RC imposable global de la commune</i>	-0.0311%
Espaces libres (bois, jardins, parcs, terres incultes, eaux cadastrées, terres arables, prairies, zones de récréation et vergers)		5.9834%	<i>hectare</i>	-0.0166%
Critères sociaux		14.9584%		-0.0416%
	<i>nbre règlement préférentiel assurance maladie hors revenu d'intégration</i>	0.9972%	<i>personne</i>	-0.0028%
	<i>nbre demandeurs d'emploi de courte scolarisation avec dde allocation chômage</i>	3.9889%	<i>personne</i>	-0.0111%
	<i>nbre de naissances moyen sur 3 ans familles défavorisées</i>	2.9917%	<i>nbre de naissances</i>	-0.0083%
	<i>nbre appartements locatifs sociaux</i>	2.9917%	<i>personne</i>	-0.0083%
	<i>nbre moyen sur 3 ans ayants droit au revenu d'intégration</i>	3.9889%	<i>personne</i>	-0.0111%

ANNEXE VI : La répartition de la Dotation générale aux communes réglée par l'ordonnance du 21 décembre 1998

Critère	Sous-critère	Poids du sous-critère dans le critère	Poids du critère/ sous-critère dans le solde de la dotation	Poids du critère/ sous-critère dans le post. dotation CPAS	Unité
Dotation de BASE					
Nbre habitants			80.00%	8.00%	personne
Superficie totale			20.00%	1.60%	hectare
Dotation RECETTES					
Recette moyenne/hab. taxe add. I.P.P.			66.67%	28.00%	€ add. I.P.P./hab.
Recette moyenne/hab. add.Pr.l.			33.33%	14.00%	€ add. Pr.l./hab.
Dotation DEPENSES					
Dépenses - partie 1					
Nbre élèves inscrits enseignement communal (hors promotion sociale et artistique)					
		50.00%	5.00%	5.00%	personne
Enseignement et accueil des enfants sur le territoire communal					
	Nbre élèves inscrits promotion sociale et artistique communal	25.00%	2.50%	1.25%	personne
	Nbre élèves inscrits enseignement autre que communal (hors promotion sociale et artistique)	12.50%	1.25%	0.63%	personne
Capacité d'accueil crèches communales					
		12.50%	1.25%	0.63%	personne
Dépenses - partie 2 : Nbre d'hab. à l'hectare/moyenne de l'ensemble des communes					
	Dépenses - partie 3 : Nbre de chômeurs de plus d'1 an	30.00%	30.00%	15.00%	hab./hectare
Dépenses - partie 4 : Nbre ayant-droits au minimum d'existence et bénéficiaires de l'aide sociale obligatoire					
		20.00%	20.00%	10.00%	personne
Dépenses - partie 5 : superficie du territoire communal dans l'espace de développement renforcé du logement (Plan régional de développement COBAT)					
		20.00%	20.00%	10.00%	hectare

ANNEXE VII : La répartition de la Dotation générale aux communes réglée par l'ordonnance conjointe du 27 juillet 2017

Critère	Poids du critère dans le solde post dotation CPAS en 105 ^e	Poids du critère dans le solde post dotation CPAS en %	Unité
1. Superficie	2/105 ^e	1.90%	km ²
2. Croissance de la population sur 10 ans	6/105 ^e	5.71%	% personne
3. Nbre demandeurs emploi inoccupés + 1 an	15/105 ^e	14.29%	personne
4. Nbre bénéficiaires revenu d'intégration (ou équivalent)	15/105 ^e	14.29%	personne
5. Revenus faibles (sous le seuil de risque de pauvreté)	15/105 ^e	14.29%	% EUR
6. Crèches : nbre places en crèches/pop. - 3 ans	1/105 ^e	0.95%	personne
7. Population scolaire: pop. Scolaire/ pop. Entre 3 et 17 ans	4/105 ^e	3.81%	personne
8. I.P.P. : recette moyenne/hab. taxe add. I.P.P.	12/105 ^e	11.43%	€ add. I.P.P./hab.
9. Pr.l. : Recette moyenne/hab. add,Pr.l.	20/105 ^e	19.05%	€ add. Pr.l./hab.
10. Densité de population corrigée	15/105 ^e	14.29%	hab/km ²



Wallonie pouvoirs locaux SPW

LE CAHIER DES FINANCES N°6

LE FINANCEMENT GÉNÉRAL DES COMMUNES : ANALYSE ET COMPARAISON INTERRÉGIONALE

Le Fonds wallon des communes est un crédit budgétaire inscrit chaque année au budget régional. Il est réparti entre les 253 villes et communes francophones de la Région wallonne sur la base de critères adoptés par le législateur wallon le 15 juillet 2008.

Mais qu'en est-il du financement général des autres communes belges ?

Ce cahier partira de la récente réforme de la dotation générale des communes de la Région de Bruxelles-Capitale pour analyser et mettre en parallèle les mécanismes de financement général des communes mis en place par le législateur dans les trois Régions wallonne, flamande, Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone.

Il clôturera une série de trois publications portant sur le financement général des pouvoirs locaux en Wallonie.



1718

Appel gratuit

www.wallonie.be